

AMÉNAGEMENT

Des rails au développement territorial : comprendre la dynamique des projets initiée par le TGV Rhin-Rhône

Pascal BÉRION, ThéMA, UMR 6049 du CNRS-Université de Franche-Comté

Le TGV Rhin-Rhône participe à une refonte de l'accessibilité ferroviaire des villes de l'espace métropolitain Rhin-Rhône (figure 1). Il apporte conjointement une puissante réduction des temps de parcours et une meilleure connexion aux aires rhénanes, rhodaniennes et franciliennes. Cela a conduit les villes, communautés urbaines et agglomérations de Bourgogne, de Franche-Comté et d'Alsace, ainsi que quelques voisines suisses et allemandes à fonder, dès 2005, le réseau métropolitain Rhin-Rhône.

Pour autant, l'accessibilité d'un territoire est-elle un gage certain de développement et de prospérité ? La question est peut-être impertinente mais force est de constater qu'il est sans doute opportun d'en débattre quelque peu. Dans ce dessein, il convient tout d'abord de rappeler quelques certitudes et incertitudes quant aux conséquences des grands équipements de transport sur les dynamiques territoriales. Ensuite, il n'est pas inutile de s'attacher aux règles de comportement et de décisions qui prévalent en matière de projet territorial. Enfin, l'étude de quelques situations observées en Franche-Comté permet d'illustrer la portée de ce propos.

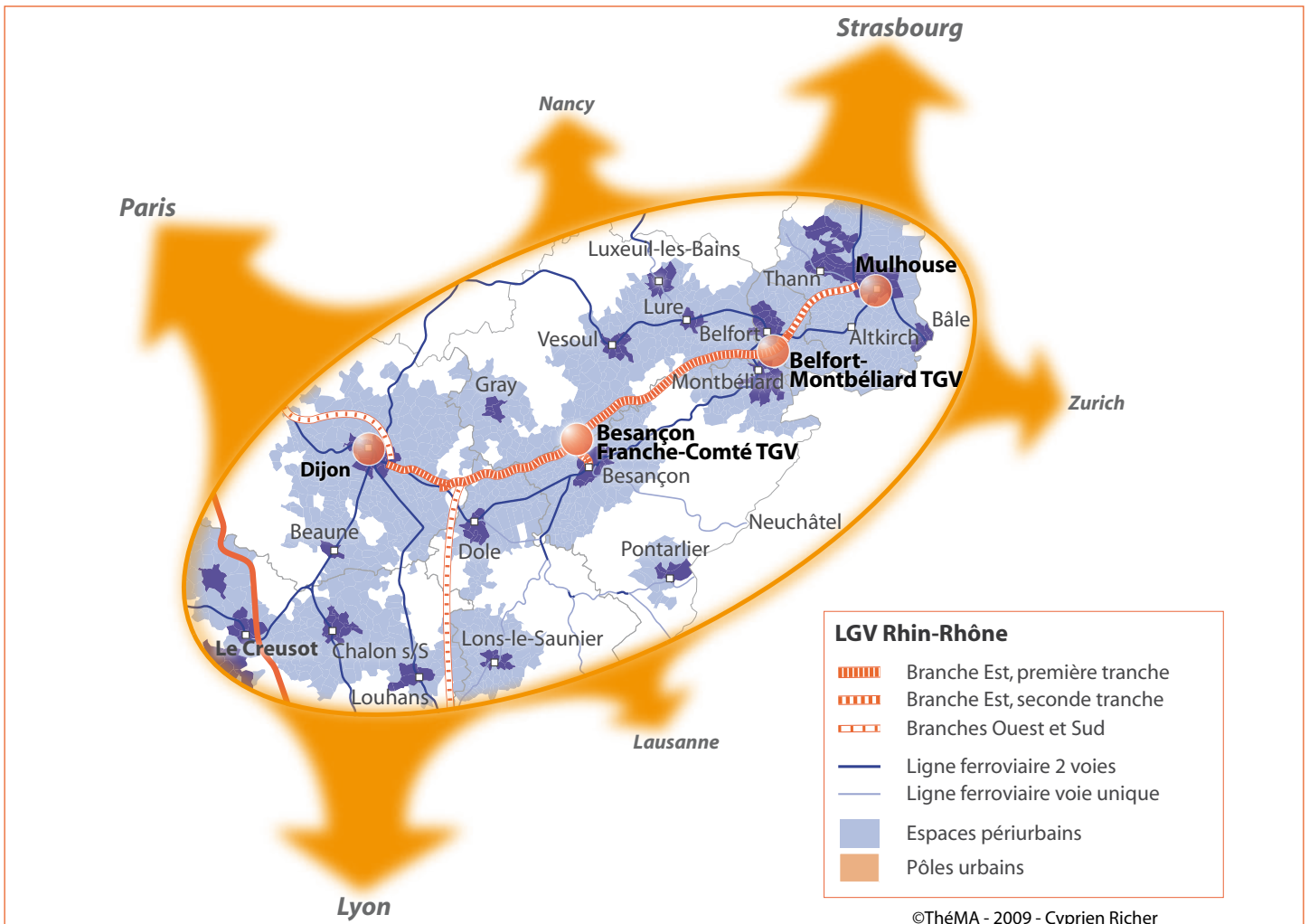
Accessibilité, villes et territoires

La relation entre les systèmes de transport et l'espace est ambiguë par nature. Si les progrès technologiques permettent constamment d'augmenter la rapidité,

le confort et la capacité des déplacements, ils produisent, par rétroaction, une puissante différenciation de l'espace euclidien. Ainsi, certains lieux sont nettement rapprochés et profitent d'échanges plus commodes et allant en s'intensifiant, quand bien même d'autres restent à l'écart des progrès de l'accessibilité et pire encore sont oubliés ou relégués à une bien ingrate fonction d'axe de transit que l'on emprunte en circulant très vite et surtout sans s'y arrêter faute d'un quelconque intérêt.

Il y a deux siècles, l'administration napoléonienne fondait le découpage cantonal sur le principe d'une accessibilité, par les citoyens, au chef-lieu du canton, en une demi-journée maximum de temps de marche à pied. Aujourd'hui, le réseau TGV donne accès à la quasi-totalité du maillage urbain dans le même budget de temps de transport ! Comme l'exprime clairement Jean OLLIVRO dans son ouvrage publié en 2000, nous

Figure 1 : le réseau métropolitain et les branches du TGV Rhin-Rhône



sommes passés du temps de « la lenteur homogène » à celui de « la vitesse géographiquement différenciée ».

Faisant souvent fi de ces considérations, il existe, à l'égard des grands équipements de transport, un mythe fondateur d'une croyance aux effets de développement automatiques et puissants, apportés par l'aménagement de grandes liaisons interurbaines. Pour autant, la publication au cours des trois dernières décennies de travaux scientifiques américains et européens, parmi lesquels il est compté d'importantes contributions françaises, démontre que les effets socio-économiques « structurants » des systèmes de transport n'existent pas. Ces recherches ne font pas qu'opérer un constat, elles expliquent les raisons fondamentales des faits et proposent des cadres d'interprétation de plus en plus opérationnels. Ainsi,

il est clairement établi qu'il y a une maladroite confusion entre « accessibilité » et « attractivité » ; si la première participe de la seconde, elle n'en est qu'une composante et non le synonyme. De plus, les mutations socio-économiques observées dans les aires géographiques équipées de liaisons routières rapides ou ferroviaires à grande vitesse, s'expliquent par des logiques d'interactions, de congruence, d'adaptations réciproques entre le territoire desservi et les possibilités de déplacement qui lui sont proposées. Par voie de conséquence, il faut avoir à l'esprit que les systèmes de transport ne sont que des équipements qui supportent et organisent la circulation de vecteurs de déplacement (des véhicules) et non des générateurs de développement économique. Ce dernier semble favorisé par les infrastructures lorsqu'il fonde sa dynamique sur des secteurs économiques exigeants en

qualité de service de transport (activités touristiques, recherche et développement, enseignement supérieur, administration publique, cluster industriel...). À l'inverse, les infrastructures peuvent déséquilibrer des territoires, qui soudainement rapprochés de voisins puissants, souffrent de leur concurrence immédiate. Pour être concret et factuel sur le cas franc-comtois, la proximité de Dijon ne va-t-elle pas nuire à Besançon ? Et, à l'inverse, l'aire urbaine de Belfort-Montbéliard-Héricourt, ne va-t-elle pas pleinement profiter du TGV pour renforcer son potentiel ?

De la desserte au projet territorial

Le TGV assure une desserte entre les grandes aires urbaines. L'enjeu pour les agglomérations est de se raccorder de façon optimale au réseau et de mettre en valeur celui-ci, notamment sur les lieux stratégiques que constituent les gares de la grande vitesse ferroviaire.

Sur un plan fonctionnel, ces gares sont des nœuds dont l'importance hiérarchique est associée à la diversité et à la quantité de destinations qu'elles permettent d'atteindre. Sur ce principe, les gares centrales, situées sur des carrefours ferroviaires, ont plus de poids que celles établies en « rase campagne » pour desservir une ou des localités situées à quelques kilomètres en retrait de la ligne nouvelle. Donc, les chances, dès le départ, ne sont pas identiques entre les différents lieux. Alors, comment valoriser la présence d'une ligne ferroviaire, ou plutôt de sa porte d'accès au réseau qu'est la gare ?

Sur un plan symbolique, les gares de la grande vitesse ferroviaire, qu'elles soient « centrales », ou « bis » (c'est-à-dire situées en périphérie d'un espace aggloméré) font l'objet d'un traitement architectural soigné dans lequel se marient la fonctionnalité requise pour gérer les flux de voyageurs, l'esthétique et la modernité des bâtiments. Cependant, il ne suffit pas de placer un ouvrage aussi travaillé soit-il pour satisfaire des conditions de développement territorial en lien avec les dessertes par le TGV.

Le positionnement d'un réseau TGV et de ses gares obéit aux contraintes simultanées de trois niveaux d'échelles (Valérie FACCHINETTI-MANNONE, 2009). À petite échelle, l'efficacité prime, il faut aller vite en choisissant l'itinéraire le plus rapide en évitant au mieux les contraintes topographiques et les agrégats

urbains secondaires. À moyenne échelle, c'est-à-dire à la maille régionale, se pose la question des dessertes et cela participe notamment à la refonte des services des transports express régionaux (TER) placés sous l'autorité organisatrice des conseils régionaux. Enfin, à grande échelle, à la maille locale, les préoccupations de développement territorial se font jour autour de trois questions récurrentes :

- Comment assurer convenablement la connexion avec la gare TGV ?
- Qualifier les environs de la gare nouvelle et réaménager le quartier de l'ancienne gare ?
- Quelle planification urbaine stratégique, et quel positionnement adopter ?

Les chercheurs en sciences politiques démontrent que les élus, qui sont à l'initiative de ces projets territoriaux de valorisation des gares de la grande vitesse ferroviaire, ont bien souvent une approche assez généraliste des enjeux. Leur comportement est guidé par un certain mimétisme qui les conduit à adapter localement une stratégie *a priori* éprouvée ailleurs. L'aménagement banal de zones d'activités procède bien souvent de cette perception. Cependant, il ne faut pas occulter qu'ils jouent un rôle fondamental de médiation territoriale et l'arrivée du TGV peut être utilisée comme un catalyseur de l'action politique. Les projets sont alors articulés, ou plus modestement teintés par opportunisme, de la présence du TGV. Enfin, dans quelques cas, les élus utilisent le développement local comme une véritable ressource politique. Dès lors, la compétition, la concurrence entre agglomérations est stimulée, et l'accessibilité apportée par la grande vitesse ferroviaire est pensée comme un argument de « compétitivité » qui pourra être un moteur du développement territorial.

Le TGV Rhin-Rhône : un stimulateur des projets comtois ?

Dans le cadre d'un travail de recherche réalisé en partenariat avec la Région Franche-Comté, le laboratoire ThéMA, avec l'aide d'étudiants du Master Intelligence Territoriale, Information Spatiale et Aménagement (IT-ISA), a établi au cours de l'automne et de l'hiver 2010-2011 un inventaire très minutieux et précis des projets développés par les communautés d'agglomérations et communautés de communes comtoises. Les résultats sont agrégés sur la base des périmètres des pays et des communautés d'agglomérations.

Cette recherche propose une classification de la finalité des projets en sept rubriques différentes et attribue à chaque projet une valeur de sensibilité au TGV discrétisée en cinq modalités (tableau 1).

Si plus de six cents projets ont pu être recensés, il apparaît que la sensibilité au TGV est exprimée d'une part sur seulement 1/5^e des projets et d'autre part qu'elle est surtout relative à des actions qui concernent les transports, les mobilités et l'accessibilité. Faut-il en conclure que les aménageurs du territoire comtois négligent la venue de la grande vitesse ferroviaire ? La réponse est non, ils font simplement preuve de pragmatisme. Le TGV est un outil de transport ; dès lors, il est logique que les projets qu'il initie soient orientés sur ce champ et qu'il stimule aussi les questions de coopération et de planification stratégique. Il est tout à fait raisonnable que son poids soit modeste sur les projets de développement économique, pour lesquels l'arrivée du TGV est plus perçue comme un fait « congruent » ou bien encore une « perspective » rendant possible des choix. Il est par contre fort étonnant de constater l'indifférence des projets touristiques au regard du TGV.

En abordant ces questions à l'échelle des pays et communautés d'agglomération, le diagnostic gagne en pertinence et précisions (tableau 2).

L'influence du TGV est principalement concentrée sur les deux principales aires urbaines de la Région, Besançon et la conurbation Belfort-Montbéliard-Héricourt. Si les modalités « intégration » et « synergie » sont numériquement plus importantes par comparaison au Pays de l'Aire Urbaine, elles s'expliquent surtout par des projets liés aux transports, et notamment à la mise en œuvre d'un lien avec la gare TGV « Besançon Franche-Comté TGV » située à Auxon-Dessous. À l'inverse, dans le Nord Franche-Comté, l'impression qui se dégage est celle d'une stimulation du territoire dans laquelle le TGV est vu comme l'un des facteurs du développement en non une « perspective ». En outre, la perception du TGV par le Pays des Sept Rivières est remarquable. Cet espace, situé en dehors de l'aire géographique du Grand Besançon mais où la périurbanisation bisontine est notoire se prépare à valoriser sa réelle proximité à la nouvelle gare TGV.

En guise de conclusion, il apparaît que le TGV Rhin-Rhône joue d'une réelle influence sur la construction

Tableau 1 : la « sensibilité » au TGV Rhin-Rhône selon le domaine des projets portés par les pays et communautés d'agglomération en 2011

Structure	Sensibilité des projets au TGV Rhin-Rhône					Total
	Intégration	Synergie	Congruence	Perspective	Sans relation	
Services à la personne	0	0	1	0	126	127
Développement économique	2	6	5	10	85	108
Culture et loisirs	0	0	1	2	83	86
Environnement et patrimoine	1	1	0	3	81	85
Transport, mobilité, accessibilité	11	18	12	10	26	77
Tourisme	0	0	0	2	62	64
Coopération et planification	3	6	8	2	40	59
Total général	16	31	27	29	503	606

Source : entretiens auprès des pays, communautés d'agglomération et autres EPCI, Théma, janvier 2011

Tableau 2 : la « sensibilité » au TGV Rhin-Rhône des pays et communautés d'agglomération en 2011

Structure	Sensibilité des projets au TGV Rhin-Rhône					Total
	Intégration	Synergie	Congruence	Perspective	Sans relation	
Communauté d'Agglomération du Grand Besançon	8	9	7	6	34	64
Aire Urbaine Belfort-Montbéliard-Héricourt	3	8	8	3	22	44
Pays de Vesoul Val de Saône	1	1	0	1	18	21
Pays lédonien	1	0	3	2	37	43
Pays Dolois	2	4	3	2	44	55
Pontarlier Haut-Doubs	0	2	1	0	45	48
Pays Graylois	0	0	0	4	47	51
Pays du Haut-Jura	0	0	0	6	42	48
Pays des Vosges Saônoises	0	3	0	0	38	41
Pays Horloger	0	0	0	0	35	35
Pays des sept rivières	1	4	3	3	19	30
Pays du Revermont	0	0	0	0	30	30
Pays des Portes Haut-Doubs	0	0	0	1	22	23
Pays de la Haute vallée de l'Ain	0	0	0	0	20	20
Pays des Lacs et Petite Montagne	0	0	0	0	20	20
Pays du Doubs Central	0	0	1	1	15	17
Pays Loue-Lison	0	0	1	0	15	16
Total général	16	31	27	29	503	606

Source : entretiens auprès des pays, communautés d'agglomération et autres EPCI, Théma, janvier 2011

des politiques de développement territorial et de transport dans les territoires où la desserte, depuis ses deux gares nouvelles, est facilitée. Raison et pragmatisme semblent être les maîtres mots. Toutefois, l'équipement ferroviaire semble très attendu sur l'aire urbaine de Belfort-Montbéliard-Héricourt en raison des très forts gains d'accessibilité qu'il autorise ■