



HAL
open science

Territoire et gouvernance logistique

Antoine Beyer

► **To cite this version:**

Antoine Beyer. Territoire et gouvernance logistique. *Géotransports*, 2018, 11, pp.3-7. halshs-02880857

HAL Id: halshs-02880857

<https://shs.hal.science/halshs-02880857>

Submitted on 15 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Introduction au dossier pour le site *Géoconfluences* rubrique : Territoires européens : régions, États, Union Européenne.

LES RESEAUX TRANSEUROPEENS DE TRANSPORT : RELIER POUR INTEGRER

Pour une lecture territoriale des corridors de transport en Europe.

Coordinateur

Antoine BEYER, PR, MRTE – Université de Cergy-Pontoise – Antoine.beyer@u-cergy.fr

La très lente genèse des Réseaux transeuropéens de transports (RTE-T)¹

Par sa simplicité-même, la définition du réseau central est aujourd’hui un acquis important. Il résulte d’une hiérarchisation du réseau au profit des axes majeurs, selon une inscription géographique souple, tant pour le mode retenu que pour le détail de l’itinéraire effectivement suivi. Derrière l’artéfact cartographique défini à deux échelles, celles de l’Union et l’inscription de chaque couloir, il a aussi une méthode de coordination qui s’est dessinée pour les modalités d’attribution des financements et les règles de priorité dans les réalisations, qu’il aura donc fallu plusieurs décennies à imaginer et à mettre en œuvre. Il faut compléter ces itinéraires terrestres, par les Autoroutes de la mer (*Motorways of the Sea* ou MoS)² qui empruntent les mers bordières de l’UE pour en relier les pays riverains. Pourtant si l’objectif est arrêté, il est loin d’être atteint. D’abord parce que les projets d’infrastructure dont il est question mobilisent d’importants moyens financiers et imposent des études et des réalisations qui s’échelonnent sur plusieurs décennies. Ensuite parce le rendu cartographique très schématique ne rend pas compte des mécanismes précis qu’il met en œuvre, notamment dans la coordination des acteurs.

Carte 1. L’actuel réseau magistral RTE-T avec ses 9 corridors intermodaux (Source CE, oct. 2013)

¹ Sur les RTE-T en général

https://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/site/index_en.htm

² <https://ec.europa.eu/inea/en/ten-t/ten-t-projects/projects-by-priority-project/priority-project-21> ou <https://europeanshippers.eu/ec-event-connecting-ten-t-corridors-and-sustainable-mos/>



Plus que par la coopération, les infrastructures de transport en Europe ont longtemps été marquées par une situation de concurrence entre Etats pour la maîtrise des trafics domestiques ou de transit. En effet, la recherche de débouchés ou le contournement de territoires étrangers favorisaient des tracés nationaux et plus rarement des ententes avec un Etat voisin au détriment d'un tiers. Le principe de monopole de la décision gouvernementale ne sera véritablement remis en question qu'avec le Traité de Maastricht de 1992 qui permet de consacrer une partie du budget communautaire au financement d'infrastructure « d'intérêt européen ». Il faudra près de 20 ans encore pour que se construise une doctrine portée par les institutions européennes. Il s'agissait de se dégager de l'intervention pesante des Etats-membres, toujours soucieux de faire prévaloir leurs intérêts respectifs. Le principe du réseau central (*core network*) s'impose donc tardivement dans les années 2010 à la faveur d'une carte et de ressources financières qui n'ont cessé de croître.

« Du Patchwork au Network », les étapes de la mise en place d'une politique des RTE-T.

La définition d'un réseau d'infrastructures d'intérêt européen a été très progressive. L'idée avait été évoquée à plusieurs reprises sans jamais aboutir (*Rapport Spaak* de 1956, *Memorandum Schaus* de 1961, *Comité des transports* de 1978). Le véritable départ est donné en 1992 avec le traité de Maastricht qui, dans son article XII, introduit les Réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) à côté des RTE-E (Energie) et RTE-Telecom (les autoroutes de l'information) comme pouvant relever d'un financement communautaire. Les premières orientations sont adoptées conjointement par le Parlement et le Conseil Européen en 1996. Elles définissent les infrastructures éligibles dans le cadre une politique commune qu'il restait alors à définir. Les lignes directrices sont arrêtées dans les différents livres blancs qui fixent les orientations de la politique européenne des transports et infléchissent

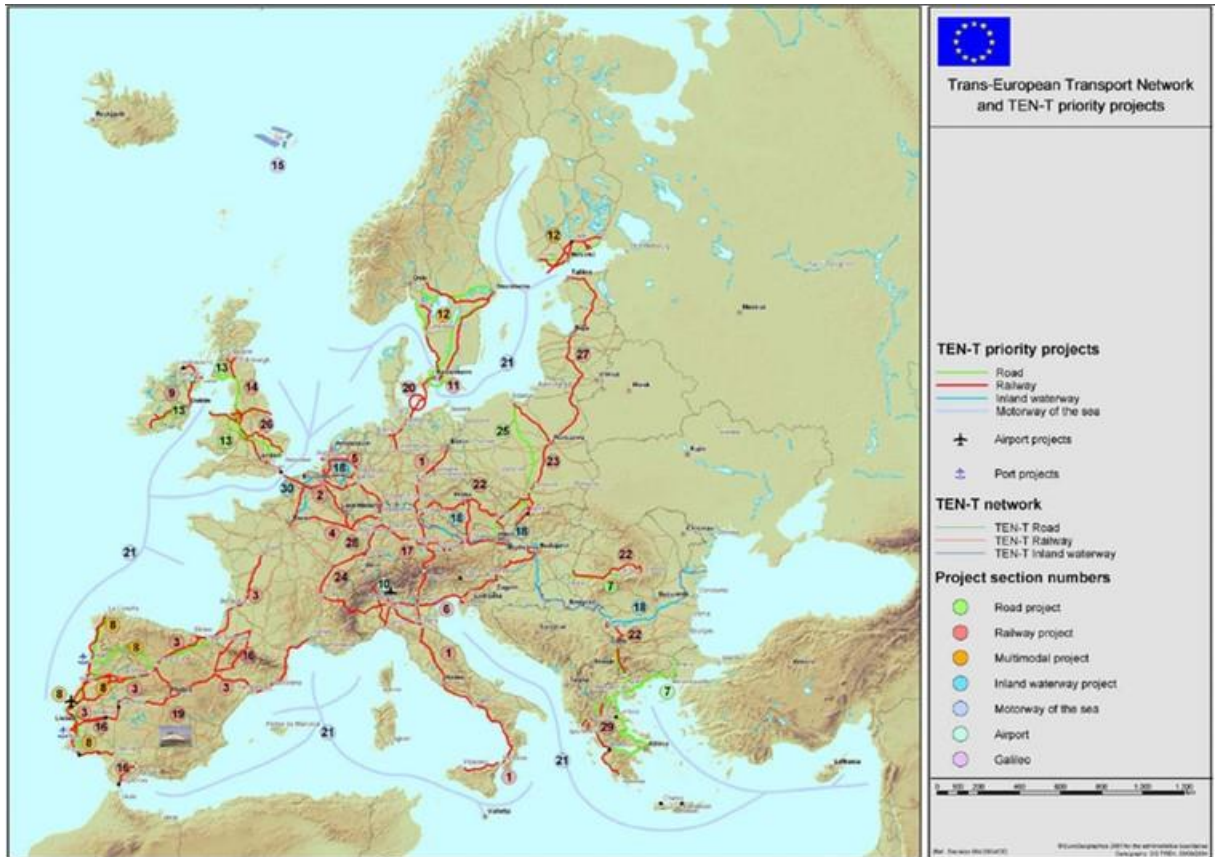
progressivement les orientations nationales dans le domaine. Il faut par ailleurs rappeler que d'autres sources de financement sont mobilisées au profit des transports comme les fonds de cohésion et les fonds du FEDER au titre du développement régional et des politiques de convergence.

La réflexion sur les réseaux transeuropéens va connaître diverses étapes jusqu'à ce que le schéma actuel se dégage. Diverses cartes peuvent ici servir de marqueurs pour rendre compte de cette maturation qui se lit aussi comme une progressive émancipation d'un schéma communautaire (*Network*) issu de l'addition d'approches nationales (*Patchwork*).

- **Le schéma des projets prioritaires de 2004 : maillons manquants et équilibres nationaux**

Dans cette première approche, les infrastructures considérées comme d'enjeu communautaire sont définies de manières très extensives avec 106 000 km de voies ferrées, 100 000 km d'autoroutes, 13 000 km de voies navigables, 411 aéroports et 404 ports. L'effort se porte alors sur les projets prioritaires dont le nombre croît avec les élargissements passant de 11 (Conseil européen d'Essen de 1994), à 14 en 1996 suite à l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, puis à 30 à l'arrivée des PECO (Groupe van Miert de 2004). Le financement repose sur deux principes, celui de la répartition équitable des fonds entre Etats et la priorité accordée aux réalisations des tronçons transfrontaliers. Dans cette lecture, le poids des gouvernements reste déterminant. Les RTE-T relèvent plus de la répartition d'une manne financière et se lit comme la connexion des systèmes nationaux existants (Carte 2).

Carte 2. Les 30 projets prioritaires du TEN-T (Source Commission Européenne, 2004)



- **Le réseau magistral et l'approche par corridors de 2012**

A partir de 2012, s'impose une nouvelle lecture des RTE-T et avec elle un référentiel largement renouvelé. Le travail a été préparé par les études menées au sein d'ESPON (*European Observation Network, Territorial Development and Cohesion*), notamment les réflexions d'interconnexion des principaux espaces métropolitains (MEGAs, *Metropolitan European Growth Areas* et les FUAs, *Functional Urban Areas*). Seules sont retenues les infrastructures majeures de l'ensemble des infrastructures initialement classées (*Comprehensive Network*)³, définies comme le réseau central (*Core Network*) constitué de corridors qui s'articulent autour de nœuds : 3 corridors est-ouest, 2 corridors nord-sud et 4 diagonales). La participation financière de l'UE est relevée, portée à 20% du montant investi dans les réalisations courantes. Cette part peut être portée à 30% pour les sections engorgées, à 40% pour les projets transfrontaliers et jusqu'à 85% des montants dans les pays éligibles aux fonds de cohésion.

Entre les deux modèles, on passe de l'articulation de réseaux nationaux existants à la structuration de grands couloirs de transport, intégrés à la fois dans l'offre matérielle (continuité et interopérabilité) que dans l'unité institutionnelle de leur gestion ou à défaut de

³

https://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/site/maps_upload/tent_modes/EU_A0Landscape2019_freight.png

cadres communs pour leur gouvernance. Si l'on superpose les cartes, on voit que les 30 projets prioritaires ont été intégrés dans un maillage plus systématique, assumant par là une continuité géographique inédite. On sent bien que les lignes conquises de haute lutte par les porteurs du projet sont désormais stabilisées, sans pour autant interdire des ajustements de détail (cf. les modifications de détail entre la version de 2012 et celle de 2013). A cette échelle, les modes de transport ou les frontières nationales s'estompent fortement. La conception de corridors de transport devient de fait le principe régulateur de coordination du système.

Carte 3. Les 10 corridors de transport du réseau de RTE-T de base (Source DG Move) – 2012



Pour importantes qu'elles soient, les sommes mobilisées par le budget de l'UE restent secondaires par rapport aux autres types de financement qui impliquent les Etats principaux bailleurs de fonds, la BEI (Banque Européenne d'Investissement) ou les budgets issus de la politique régionale européenne. Enfin, d'autres mécanismes financiers interviennent pour garantir les prêts consentis et attirer les investissements privés dans le cadre du programme *Connecting European Facility* du plan Juncker (2015-2020).

Tableau 1. Le soutien financier aux projets prioritaires en Md€ (Données Commission européenne, 2010).

RTE-T	1993/96 – 1999	2000-2006	2007 – 2013
Projets prioritaires	UE 15	UE 27	UE 27

(en euros courants)			
Contribution communautaire			
Programme RTE-T	1,35	2,80	5,4
Fonds de cohésion	3,83	7,0	12,3
FEDER	1,46	4,81	4,7
BEI (Prêts et garanties)	9,78	16,1	25
Contribution communautaire	6,64 (20,3%)	14,61 (15,6%)	22,4 (14,5%)
- Subventions	16,42 (50,3%)	30,71 (32,8%)	47,4 (30,8%)
- Subventions et prêts			
Autres ressources (nationales)	63,4 (59%)	63 (67,2%)	106,6 (69,2%)

Les RTE-T : des transports à la planification de l'espace de l'UE

Le principe du corridor de transport retenu par les instances européennes est très largement répandu dans la volonté politique de structurer les territoires à l'échelle macro-régionale. Il repose sur la capacité de traiter d'importants trafics et par ce biais d'assurer des économies d'échelle qui compensent les longues distances à relier. Le second point est celle du couplage des infrastructures et d'itinéraires, afin d'assurer la diversité modale de l'offre, sa résilience et d'impulser l'efficacité économique par la concurrence de l'offre. Ces principes rencontrent par ailleurs les objectifs développés dans les livres blancs de la politique européenne des transports qui défendent le transfert modal au profit des modes massifiés jugés plus compatibles avec les contraintes environnementales, tout en garantissant l'intégration, ou celui de la « comodalité », à savoir le recours au mode de transport le plus approprié, option qui suppose la coexistence effective d'une offre multimodale structurée.

Le terme d'Eurocorridor élargit l'approche par les seuls transports. Il a été forgé par le *Schéma de développement de l'espace communautaire* (SDEC), dans une approche à la fois descriptive et prospective. Il se définit comme « la combinaison d'un ou plusieurs axes d'infrastructures aux trafics soutenus permettant des relations transfrontalières et reliant des aires urbaines importantes » (Elissalde, Santamaria, 2008). Dès 1999, Mateu Turro pointait la parenté des réseaux transeuropéens avec l'exercice d'aménagement du territoire européen (Turro, 1999). Le paragraphe 164 du SDEC consacre la nouvelle acception des euro-corridors comme susceptibles de renforcer la cohésion territoriale en articulant à une échelle transnationale les diverses politiques sectorielles de l'UE : transports, infrastructure, développement économique, urbanisme et environnement.

Questionner la primauté des transports dans la construction territoriale de l'UE

Les systèmes de transport sont spontanément convoqués lorsqu'il s'agit de rendre visible la construction européenne à travers la facilité de circulation. De fait, la combinaison du libre franchissement des frontières nationales dans l'Europe de Schengen (Favell, 2008) et la baisse notable des coûts des voyages du fait des compagnies aériennes *low cost* (Dobruszkes, 2008)

et plus récemment par les lignes d'autocar, combinent les avancées politiques et économiques de l'intégration (Guihéry, 2016).

De leur côté, les discours politiques articulent aussi étroitement l'offre de transport et le projet européen : à la fois dans le choix de libéralisation du marché des transports que par la réalisation d'infrastructures qui prennent-elles la valeur d'emblèmes de cette intégration, notamment pour les plus spectaculaires comme le lien fixe sur l'Öresund entre le Danemark et la Suède méridionale ou le tunnel sous la Manche qui relie la Grande-Bretagne au continent (Beyer, 2011), et cela, même si certaines réalisations ne sont pas directement à porter au crédit des institutions européennes qui n'interviennent que depuis le Traité de Maastricht dans leur financement.

Plus que les limites géographiques de l'UE qui restent encore imprécises ou les frontières intérieures remobilisées dans de nouvelles rhétoriques politiques, mais à portée plus locales, les grands couloirs de transport s'imposent comme la marque de cette nouvelle entité géographique (Vries, Priemus, 2003). Ils en constituent la colonne vertébrale en hiérarchisent des espaces jusque-là disjoints. Les grands corridors de transport européens assurent la possibilité d'un marché unifié et donnent finalement l'échelle appropriée au projet territorial européen lui-même.

Les systèmes de transport actuels, aussi puissants soient-ils, sont-ils pour autant les vecteurs privilégiés de cette intégration ? Les réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) et leur mécanisme ne sont en effet applicables que depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht (2000), soit plus de quatre décennies après le lancement de l'Europe politique (Decoster, Versini, 2009) ! A l'inverse, les historiens rappellent que les prémisses d'un système européen des transports sont plus anciennes et les font remonter à l'Entre-deux-guerres avec des planifications d'un système continentale d'autoroute sous l'égide de la SDN (Badenoch, Fickers, 2010) voire aux premiers accords internationaux sur les chemins de fer à Berne en 1890 (Tissot, 1998) ou encore avec la Commission Centrale de Navigation sur le Rhin instituée par l'Acte final du Congrès de Vienne de 1815. Il est vrai que longtemps, la question des transports était restée un sujet sensible que les États-membres, en dépit des déclarations, ont longtemps souhaiter garder sous leur entière souveraineté (Beyer, 2015). Le paradoxe est alors bien que cette situation ne semble pas pour autant avoir ralenti la construction européenne ou l'intégration des économies. Quel rôle faut-il alors attribuer aux transports dans la lecture des dynamiques européennes ?

Aborder les systèmes de transport européen par leur territorialité

Malgré les apparences, les dispositifs opérationnels des transports sont loin d'être unifiés à l'échelle de l'UE. Une analyse détaillée montre que les infrastructures, comme les offres de transport associées, demeurent marquées par des discontinuités plus ou moins pénalisantes. Les systèmes sont ainsi amenés à composer avec l'hétérogénéité nationale plus qu'ils ne la suppriment. Les infrastructures et particulièrement les nœuds de transport sont alors appelés à prendre en charge et à gérer la complexité politique de cet espace.

Il faut alors se départir d'une lecture de causalité univoque pour comprendre comment les systèmes de transport reflètent les étapes successives de la construction politique de l'Europe avec ces incertitudes, plus qu'ils ne postulent l'unification *a priori* des territoires (Beyer, 2008). L'angle de lecture que se propose de suivre notre réflexion est alors justement de voir comment la diversité territoriale et la question centrale de la souveraineté politique et de sa distribution refait surface dans la structuration même des corridors de transport paneuropéens. Quelles sont les discontinuités à surmonter ? Comment les surmonter ? Ces discontinuités relèvent de champs divers d'analyse avec leurs géographies : considérations topographiques (franchissement de massifs, de détroit ou de cours d'eau), mais aussi techniques, financières, juridiques et politiques. Elles mettent en jeu la difficile articulation des échelles entre le dessein européen de porter la réalisation du réseau structurant (*Core network*) d'ici 2050 et les priorités des États-membres soumis à des réalités plus nationales voire locales ainsi qu'aux inévitables contraintes financières.

Les thèmes du dossier et les enjeux pédagogiques de l'analyse

Dans ce dossier, les auteurs se proposent de donner à lire et à comprendre les tensions qui traversent les systèmes de transport transnationaux et les manières de conjuguer des intérêts parfois divergents, afin de rendre possible l'interconnexion européenne. Il bien s'agit en l'occurrence de dispositifs complexes, liant la technique aux aspects réglementaires et aux considérations géoéconomiques. Dans cette perspective, la réalité des réseaux européens de transport apparaît alors sous un autre jour, moins triomphante et plus fragile, car portant en elle les résultats de compromis techniques et de négociation politiques. Par ailleurs certains opérateurs se jouent de cette diversité et le plus grand profit de l'hétérogénéité de l'UE. Mais par ces failles et par les réponses qui doivent y être apportées, ils deviennent eux-mêmes les porteurs d'une intégration « par le bas ».

Les études de cas retenues pour illustrer le propos s'intéressent aux couloirs transeuropéens et à leurs composantes comme un dispositif territorialisé (Beyer, 2015). Les architectures techniques et institutionnelles parfois complexes donnent en effet à lire les logiques et les contradictions de l'intégration engagée dans le cadre de l'Union européenne. Plus qu'un simple instrument d'intégration par la mobilité, les systèmes de transport doivent être interprétés comme des dispositifs traversés par les tensions des pouvoirs territoriaux qui les portent ou dans lesquels ils s'inscrivent, mais aussi par des tentatives pour les dépasser.

Les articles présentés dans le dossier d'aborderont les différentes facettes des interactions entre grandes infrastructures de transport et les logiques institutionnelles de la construction européenne. Différents espaces sont envisagés à des échelles et selon des modes de transport variés. L'entrée majeure reste celle des rapports de pouvoir qui orientent les infrastructures dans leurs tracés et leur gestion. De fait, la question des rapports politiques entre les acteurs impliqués, les modalités de partage du pouvoir à travers le financement et la gestion traverse de part en part l'approche retenue. Les dispositifs a priori simplement techniques de transport s'avèrent de fait être l'expression d'arrangements et d'équilibres politiques souvent complexes. Cette hypothèse forte de lecture conduit les contributeurs à déconstruire

l'évidence de la mobilité pour s'interroger sur les bases territoriales sous-jacentes des accords qui en a rendu l'exécution possible. L'imbrication intime de la dimension spatiale et de la portée politique fonde ici l'approche territoriale retenue.

Encore faut-il s'entendre pour savoir ce qui est politique. En français, la notion est assez large et indique des rapports de pouvoir, là où les analystes anglophones distinguent trois niveaux de réalité (Heidenheimer, 1986), en référence à trois termes, chacun reposant sur des échelles temporelles distinctes qui n'est pas sans analogie avec l'analyse braudélienne des trois temps historiques :

- *Polities* : notion qui renvoie aux formes de gouvernement et systèmes de valeurs politiques sous-jacents, que l'on peut alors rapprocher de l'**ordre institutionnel** ;
- *Policies* : terme qui fait référence aux **politiques publiques**, aux dispositifs législatifs orientés vers des buts et qui interviennent dans le cadre des règles précédentes ;
- *Politics* : il faut comprendre par là, l'action individuelle ou circonstancielle d'hommes politiques ou de partis, on parle en français de "**politique politicienne**", renvoyant à la prise de position partisane ponctuelle qui est le temps de l'événement, qui peut parfois remettre en cause les dispositifs encadrants.

Au-delà, la prise en compte d'une lecture géographique classique, la dimension territoriale des systèmes de transport européens conduit à envisager l'infrastructure comme une réalité complexe de co-construction et de co-évolution qui permet d'aborder le système de prise de décision européen. En ce sens, il invite à réinterpréter la géographie des transports dans une lecture plus politique et bien souvent aussi géopolitique.

Les articles présentés dans le dossier

Antoine Beyer : La gestion du corridor ferroviaire Rhin-Alpes, une mise en pratique de la construction européenne par les transports.

Katja Hackenberg : L'organisation globale des chaînes maritimes logistiques et le programme des réseaux transeuropéens de transport : l'exemple du port d'Anvers.

Laurent Guihéry, Marie-Léa Rousseau : Les traversées transalpines pour le transport de marchandises en Europe : le transport ferroviaire pourra-t-il s'imposer ?

Marie-Agnes Lanneaux : Seine-Nord Europe, une connexion nécessaire ?

Eloïse Libourel : Le Corridor méditerranéen en Espagne : projet d'aménagement, serpent de mer politique

Raymond Woessner : Le projet de canal à grand gabarit entre le Rhône et le Rhin : un conflit sans fin entre ses promoteurs et ses opposants ?

Geneviève Zembri : La LGV Nîmes Barcelone : les avatars d'un projet de ligne transfrontalière.

Références bibliographiques

Badenoch A., Fickers A. (Ed.) (2010), *Materializing Europe. Transnational Infrastructures and the Project of Europe*, Palgrave Macmillan, 333 p.

Beyer A., (2008) « Anciennes et nouvelles frontières du Ciel Unique Européen. Enjeux techniques et territoriaux de la navigation aérienne en Europe, *Flux*, n°71, 2008, p.8-23.

Beyer A., Gimenez-Capdevila R. (2011), « La diffraction des interfaces techniques et douanières dans les réseaux ferroviaires ouest-européens (Royaume-Uni, France, Espagne), communication au Colloque international "Border region in Transition", BRIT XI Genève et Grenoble, 6-9 septembre 2011.

Beyer (2014), *La dynamique des systèmes de transport, des logiques transfrontalières à l'intégration européenne*, Habilitation à diriger les recherches (section 23 CNU Géographie), Université Paris-Sorbonne.

Beyer A. (2015) : « La politique européenne des transports procède-t-elle d'une logique territoriale ? », *L'Information géographique*, 2015.1, Vol. 79, pp.8-22.

Decoster F., Versini F., *UE : la politique des transports. Vers une mobilité durable, La documentation française*, Paris, 2009, 154 p.

Dobruszkes F. (2007), *Libéralisation et desserte des territoires : le cas du transport aérien européen* P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 285 p.

- Elissalde B., Santamaria F., *Lexique de l'aménagement du territoire européen*, Lavoisier TEC & DOC, Paris, 2008, 261 p., également accessible en ligne : <http://www.ums-riate.fr/lexique/>
- Guihéry L. (2016), Nouveaux services d'autocars interurbains en France : après l'euphorie, quelques perspectives à la lumière de l'expérience allemande", *TRANSPORTS*, nr. 499, sept.-oct. 2016, p. 5-12.
- Favell A. (2008), *Eurostars and Eurocities: Free Movement and Mobility in an Integrating Europe*, Wiley-Blackwell, 296 p.
- Heidenheimer A. (1986), « Politics, Policy and Policyas Concepts in English and Continental Languages: An Attempt to Explain Divergences », *The Review of Politics*, Vol. 48, Winter 1986 , pp. 3-30
- Turro M. (1999), *Going trans-European. Planning and financing transport networks for Europe*, Pergamon, Amsterdam, 378 p.