



HAL
open science

Les opérateurs de réseaux ont-ils une pensée aménagiste? Quelques réflexions à partir des cas d'Enedis et de la SNCF

Marie Degremont, François-Mathieu Poupeau

► To cite this version:

Marie Degremont, François-Mathieu Poupeau. Les opérateurs de réseaux ont-ils une pensée aménagiste? Quelques réflexions à partir des cas d'Enedis et de la SNCF. Berger-Levrault. Repenser l'aménagement du territoire, Berger-Levrault, pp.159-170, 2020, 9782701320717. halshs-02881727

HAL Id: halshs-02881727

<https://shs.hal.science/halshs-02881727>

Submitted on 26 Jun 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.

Les opérateurs de réseaux ont-ils une pensée aménagiste ? Quelques réflexions à partir des cas d'Enedis et de la SNCF

Marie Dégremont (France Stratégie, CSO-Sciences Po Paris)

*François-Mathieu Poupeau (Chercheur CNRS au LATTIS, UMR 8134,
Professeur à l'École des Ponts ParisTech)*

L'hypothèse centrale de cet ouvrage est que la pensée aménagiste des pouvoirs publics est en crise, notamment par rapport à l'« âge d'or » – idéalisé ? – des politiques d'aménagement du territoire des Trente Glorieuses (Caro et al., 2002). Crise paradigmatique, qui serait à rechercher dans un épuisement de la pensée. Crise opératoire également, qui serait due à la conjonction de plusieurs dynamiques contribuant à la fragmentation de l'action publique (intégration européenne, ouverture à la concurrence de secteurs clés de l'économie, mondialisation, décentralisation, montée de nouvelles formes de contestations, multiplication de collectifs de citoyens, etc.) et de ce qui serait une incapacité de l'État et/ou des collectivités territoriales à pouvoir énoncer et mettre en œuvre des projets structurants et mobilisateurs.

Dans ce contexte d'action, il est tentant de penser que l'État pourrait s'inspirer des pratiques des opérateurs de réseaux, anciens (SNCF, EDF, La Poste, etc.) ou nouveaux (Amazon, Google, Uber, etc.), pour refonder, en concepts et en actes, ses politiques d'aménagement du territoire. L'objectif de ce chapitre est de savoir si les premiers ont une pensée aménagiste, et si oui de quelle nature. Il convient en effet d'échapper au fantasme qui a pu porter, un temps, sur l'État et sa capacité à comprendre et structurer les dynamiques des territoires, et d'éviter de le transférer sur des opérateurs de réseaux présumés à même de prendre la relève, au motif que la question des territoires occuperait une place centrale dans leur modèle d'entreprise. Eux aussi sont actuellement confrontés à de multiples bouleversements – rétrécissement de leurs marchés, concurrence accrue, décentralisation, investissements importants – et, comme les pouvoirs publics, leur « posture aménagiste » mérite d'être interrogée. Pour ce faire, il convient d'ouvrir la boîte noire des pratiques de ces opérateurs et d'analyser la manière dont ils se projettent sur les territoires, à l'aide notamment des instruments de planification qu'ils mobilisent.

Ce chapitre s'appuie principalement sur les témoignages de représentants d'EDF, d'Enedis et de la SNCF, grandes entreprises emblématiques de l'aménagement infrastructurel du territoire, invités à participer à la table-ronde « Les opérateurs de réseaux ont-ils une pensée aménagiste ? », organisée à l'occasion du colloque dont l'ouvrage se propose de rendre compte¹. Il questionne l'idée selon laquelle les opérateurs de réseaux (traditionnels) auraient aujourd'hui une pensée aménagiste, en mettant en avant deux principaux arguments. Dans un premier temps, nous évoquerons le champ des contraintes dans lequel ces acteurs évoluent, qui a une influence décisive sur leur « stratégie aménagiste ». Dans un second temps, nous étudierons les savoirs qu'ils mobilisent, qui, eux aussi, questionnent leur capacité à repenser les termes de l'aménagement du territoire.

¹ Les principales lignes argumentaires développées dans cette contribution s'appuient en partie sur certains des propos tenus lors de cette table-ronde par Michel Derdevet, Secrétaire général d'Enedis, Pierre Messulam, Directeur de Transilien et anciennement Directeur adjoint à la Stratégie de la SNCF, et Livier Vennin, Délégué au Grand Paris au sein d'EDF. Les interprétations et analyses ici faites ne sont que du seul ressort des auteurs de ce chapitre.

I. PENSER L'AMÉNAGEMENT DANS UN CADRE POLITIQUE (TOUJOURS) CONTRAINT

Les opérateurs de réseaux ne sont pas des acteurs totalement autonomes ni libres de leurs décisions stratégiques. Ils s'inscrivent dans des configurations institutionnelles complexes, qui ont une influence sur leur manière de penser et de se projeter dans l'espace. Cet aspect est souligné par Pierre Messulam, qui, à défaut d'évoquer une « pensée » aménagiste de la SNCF, met en avant le fait que les pratiques de son entreprise en la matière sont largement définies par le jeu d'acteurs qui l'entoure, et qui fait intervenir de multiples dimensions, à la fois économiques et institutionnelles. Michel Derdevet insiste lui aussi d'emblée sur ce point, hésitant à évoquer ce qui serait une « pensée » aménagiste en tant que telle, tant les exigences qui pèsent sur son entreprise sont prégnantes et multiples. Pour bien comprendre ces constats, il est nécessaire d'appréhender les spécificités de chaque secteur, pour saisir les jeux de contraintes auxquels sont soumis les opérateurs, notamment dans leurs relations avec les pouvoirs publics chargés de les réguler.

A. Présentation des opérateurs

Enedis

Enedis, filiale à 100 % d'EDF, gère en France, avec les entreprises locales d'énergie (ELD), les infrastructures de distribution publique d'électricité (Poupeau, 2017). Elle emploie environ 39 000 agents, dessert 36 millions de clients et exploite un réseau de 1,36 million de km de lignes à basse et moyenne tensions, pour un chiffre d'affaires de 14 milliards d'euros et un volume d'investissements avoisinant les 4 milliards d'euros². Elle exerce une activité dite « régulée », c'est-à-dire soumise à un contrôle étroit de la puissance publique, qui s'explique par le fait que la distribution³ jouit d'un statut de monopole naturel au sein du secteur électrique (cf. schéma de la figure 1). En contrepartie, l'activité d'Enedis est soumise à un droit de regard de la part des pouvoirs publics, notamment pour s'assurer que cet opérateur n'abuse pas de sa position monopolistique pour favoriser certains fournisseurs d'électricité (par exemple la branche commerce d'EDF, sa maison mère), faire payer trop cher le tarif d'acheminement ou ne pas correctement satisfaire les besoins des utilisateurs en sous-investissant dans les réseaux électriques (qualité de fourniture, raccordement de nouvelles unités de production d'énergie, etc.).

Deux principaux acteurs interviennent dans la régulation de cette entreprise : la Commission de régulation de l'énergie (CRE) d'une part, les communes et groupements de communes d'autre part. Forte de son statut d'autorité administrative indépendante, la CRE assure une fonction de « gendarme de la concurrence ». Elle fixe le tarif d'acheminement⁴ rémunérant Enedis et s'assure que l'opérateur ne développe pas des pratiques discriminatoires à l'égard des fournisseurs d'électricité. Les communes et groupements de communes sont les autorités organisatrices des réseaux de distribution publique d'électricité (AODE). À ce titre, elles accordent un monopole territorial à Enedis, pour une durée souvent proche de 20 ans. À l'heure actuelle, cette prérogative reste assez formelle, dans la mesure où aucune possibilité de mise en concurrence des concessions n'est prévue. Dans l'attente d'évolutions possibles, les AODE ont essentiellement une fonction de contrôle du niveau des investissements et de la qualité de la

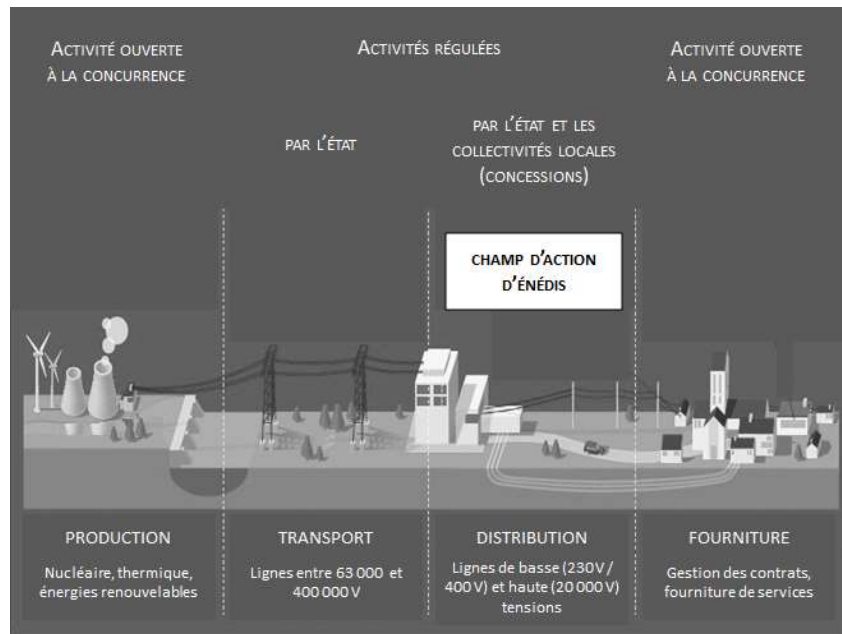
² Enedis, *Chiffres clés 2018*.

³ La frontière entre « distribution » et « transport » est fixée à 63 000 volts.

⁴ Dit « tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité » (TURPE). Le TURPE est défini pour 4 ans à partir de l'analyse des coûts supportés par EDF et les ELD.

fourniture d'électricité (chutes de tension). En leur qualité de maîtres d'ouvrage des réseaux de distribution dans les zones rurales, elles peuvent également investir par elles-mêmes (un volume qui représente actuellement un tiers des investissements réalisés dans la distribution). En revanche, leur rôle n'est que consultatif en matière de fixation du tarif d'acheminement (TURPE). Actuellement, on observe une certaine déconnexion entre le niveau du TURPE et les investissements dans les réseaux, la CRE n'étant guère présente sur ce dernier aspect, comme l'a noté en 2013 la Cour des comptes⁵.

Fig. 1. Le champ d'action d'ENEDIS au sein du secteur électrique français⁶



La SNCF

Depuis le 1^{er} janvier 2020, la SNCF est un groupe public intégré dont l'État est le seul actionnaire. Il détient six sociétés anonymes. Longtemps en situation de monopole, l'entreprise a dû faire évoluer son organisation à la suite de l'ouverture progressive à la concurrence de ses activités de transporteur à partir de 2003 dans le respect des différentes directives européennes (paquets ferroviaires). Dans un premier temps, seul le transport ferroviaire transeuropéen de marchandises a été concerné, avant que le processus ne concerne d'autres marchés, comme le transport international de voyageurs (2009) puis les services de transport ferroviaires régionaux de voyageurs ainsi que le trafic grandes lignes dans le cadre de la réforme pour un nouveau pacte ferroviaire (loi n° 2018-515 du 27 juin 2018). Dans ce contexte, la SNCF continue d'exercer des activités diversifiées, comme l'exploitation de services de transport de marchandises et de voyageurs, la gestion opérationnelle du trafic et le développement du réseau, ainsi que l'exploitation de gares et de réserves foncières. Le processus de libéralisation a conduit à la séparation comptable entre les activités commerciales (transport de marchandises et de voyageurs) et la gestion des infrastructures de réseau. Au sein du groupe SNCF, cette

⁵ Cour des comptes, « Les concessions de distribution d'électricité : une organisation à simplifier, des investissements à financer », *Rapport annuel*, 2013.

⁶ Ce schéma est repris d'une illustration d'EDF, adaptée et remise en forme par F.-M. Poupeau.

dernière est donc isolée et confiée à une société séparée, SNCF Réseau, qui possède et gère le réseau ferré français. Elle est par exemple distincte de l'établissement chargé de l'exploitation commerciale des trains de voyageurs, SNCF Voyageurs. En 2018, le groupe SNCF comptait un chiffre d'affaires de 33 milliards d'euros⁷, pour des investissements s'élevant à 8,9 milliards d'euros, dont 90 % en France. La SNCF emploie plus de 270 000 salariés dans 120 pays.

Les activités exercées par la SNCF sont encadrées par différents types d'acteurs publics. Au niveau local, pour les services de transport du quotidien, l'entreprise contractualise avec les Autorités organisatrices de la mobilité, pour la plupart des intercommunalités. Jusqu'à présent, au niveau régional, des conventions TER ont été signées avec les Autorités organisatrices des transports (conseils régionaux) régissant l'exploitation des transports ferroviaires régionaux. Prenant la forme de contrats de service public⁸ d'une durée n'excédant généralement pas 15 ans, ils déterminent l'offre de service (dessertes et fréquences sur les différentes lignes du réseau régional), la qualité de production (système de bonus-malus) et la tarification. Au niveau national, les activités de la SNCF sont contrôlées par l'Autorité de régulation des transports (ART), chargée de faire respecter les règles de concurrence (accès non discriminatoire des concurrents de la SNCF au réseau ferroviaire et aux gares, contrôle des tarifs d'accès au réseau, etc.). Par ailleurs, la SNCF fait l'objet d'un suivi de la part de ses ministères de tutelle, « technique » (ministère chargé des Transports) et « économique » (ministère de l'Économie, qui remplit notamment des fonctions d'actionnaire). À ce titre, les activités de SNCF Réseau sont encadrées par un contrat cadre établi sur dix années glissantes, révisé tous les trois ans. Il définit des objectifs de performance, de niveaux et de type d'investissements, ainsi que des incitations à la diminution des coûts. Il fixe les produits, cadre les programmes d'investissement et les enveloppes budgétaires correspondantes, et inclut une trajectoire annuelle d'évolution des redevances d'accès aux infrastructures payées par les opérateurs de transport utilisateurs du réseau.

B. Le champ de contraintes des opérateurs

Expliciter, même brièvement, l'environnement dans lequel évoluent ces deux opérateurs est important pour comprendre le premier point clé mis en avant dans cette contribution : le poids que peut avoir le contexte d'action sur la capacité des deux entreprises à énoncer et mettre en œuvre une véritable stratégie d'aménagement du territoire. Celui-ci se décline sous la forme de deux principales contraintes, interdépendantes.

Des contraintes de type économique tout d'abord. Si elles ont toujours été fortes par le passé, celles-ci tendent à se resserrer au regard du processus d'ouverture des marchés à la concurrence. Enedis, héritière de l'ancienne branche distribution d'EDF, est, comme nous l'avons évoqué, rémunérée sur la base d'un tarif d'acheminement qui conditionne très fortement son activité quotidienne. Elle est ensuite très sollicitée par sa maison-mère, EDF, à laquelle elle verse une part non négligeable de dividendes⁹, ce qui obère sa capacité d'autofinancement. Elle est enfin faiblement maîtresse de ses actions, dans la mesure où beaucoup de ses investissements répondent à des demandes non prévisibles qu'elle doit impérativement honorer, comme le

⁷ Groupe SNCF, *Rapport financier annuel*, 2018. SNCF Réseau représentait un chiffre d'affaires de 6,2 milliards d'euros.

⁸ Ces conventions TER SNCF dont les dernières ont été renouvelées en 2019 avant l'ouverture à la concurrence en fin d'année prendront ensuite progressivement la forme de Délégations de service public avec les nouveaux entrants, à l'image du fonctionnement dans les transports urbains.

⁹ En 2017, ceux-ci s'élevaient à 659 millions d'euros (EDF, *Document de référence 2018*, p. 457).

raccordement des producteurs d'énergie renouvelable¹⁰. Ce faisant, entre exigence de maîtrise des coûts (CRE), de rentabilité (EDF) et dépendance forte vis-à-vis des demandes non prévisibles des producteurs d'énergie renouvelable et, plus largement, des consommateurs, ses marges de manœuvre restent limitées lorsqu'il s'agit de se projeter sur plusieurs années.

Pour ce qui concerne la SNCF, et en particulier sa branche « Réseau », ces contraintes jouent à différents niveaux. Pierre Messulam évoque trois paramètres essentiels qui, selon lui, déterminent l'approche de l'entreprise en matière d'aménagement du territoire. Le premier est le souci de gérer un stock d'actifs très élevé (qu'il évalue à une centaine de milliards d'euros pour SNCF Réseau¹¹). Le deuxième est de trouver des recettes perçues des utilisateurs pour conserver ce stock d'actifs en bon état. Le troisième est de répondre à des besoins d'investissements nouveaux (notamment dans les territoires urbains). Or, ces trois paramètres sont aujourd'hui en forte tension. Une succession d'audits a mis en avant l'impératif de renouvellement du réseau de la SNCF depuis le rapport Rivier de 2005¹², en pointant la dégradation et la vétusté des infrastructures nationales, du fait d'un sous-investissement depuis les années 1980. Pour essayer de pallier ces problèmes, le contrat de performance pour 2017-2026 établi avec l'État prévoit en moyenne des investissements annuels d'un peu plus de 2,3 milliards d'euros constants de 2017. Or, cela représente 520 millions d'euros de moins que l'estimation réalisée lors de l'audit externe commandé par la SNCF en 2018¹³. L'autre paramètre évoqué, celui des recettes des utilisateurs, est également sous pression. Les tarifs des redevances d'infrastructure payées par les opérateurs¹⁴ à SNCF Réseau sont fixés par une convention pluriannuelle établie avec l'État. La progression réelle des charges peut se révéler supérieure à la rémunération contractualisée¹⁵. SNCF Réseau a donc une maîtrise limitée de ses ressources et ses dépenses sont également contraintes. En sus des charges relatives à l'entretien du réseau, l'État peut lui imposer des investissements additionnels (développement de nouvelles lignes) et des évolutions réglementaires (sécurité, accessibilité) peuvent en entraîner d'autres. Enfin, son autonomie stratégique est aussi écornée par l'obligation de respecter une « règle d'or » relative à son niveau d'endettement, qui lui interdit certains investissements.

Les contraintes sont ensuite de nature plus institutionnelle. Enedis doit composer non seulement avec l'État (notamment la CRE), mais aussi avec les collectivités locales, qui sont, nous l'avons vu, les autorités organisatrices des réseaux de distribution publique d'électricité (AODE). Bien qu'étant encore assez faible, notamment parce qu'Enedis est toujours en situation de quasi-monopole, cette compétence a toutefois des effets sur l'activité planificatrice de l'opérateur. Depuis l'adoption d'un nouveau modèle de cahier des charges de concession, en 2017, les AODE établissent un Schéma directeur des investissements (SDI) permettant de définir le volume et la nature des investissements sur leur territoire. Par ailleurs, elles sont également, en zone rurale, maîtres d'ouvrage des travaux réalisés sur les réseaux, ce qui complexifie le processus de décision et d'allocation des ressources. Aujourd'hui, comme évoqué plus haut, près d'un tiers des investissements réalisés dans les réseaux de distribution sont le fait des AODE, ce qui vient limiter les marges de manœuvre d'Enedis, même si l'entreprise réclame un

¹⁰ Sachant que près de 90% des unités de production d'énergie renouvelable injectent leur électricité dans le réseau de distribution (avec 21 000 installations nouvellement raccordées en 2018, d'après les données d'Enedis).

¹¹ Voir : SNCF Réseau, *Rapport financier semestriel 2019*.

¹² Rivier, R., Putallaz, Y., « Audit sur l'état du réseau ferré national français », *Rapport SNCF et RFF*, 2005 ; Putallaz, Y., Tzieropoulos, P., « Audit sur l'état du réseau », *Rapport RFF*, 2012 ; Cour des comptes, « SNCF Réseau : des réformes à approfondir », *Rapport public thématique*, 2018.

¹³ Putallaz, Y. et al., « Audit sur l'état du réseau ferré national 2017 », *Rapport SNCF Réseau*, 2018.

¹⁴ Y compris et majoritairement SNCF Mobilités jusqu'à fin 2019.

¹⁵ ARAFER, Avis n° 2018-080 du 22 novembre 2018 ; ARAFER, Avis n° 2019-041 du 11 juillet 2019 (décret dit « règle d'or »).

droit de regard sur ces travaux. Enfin, avec la montée en puissance des régions consécutive aux lois Grenelle (2007) et NOTRe (2015), l'opérateur doit tenir compte d'autres visions de l'aménagement du territoire électrique, incarnées dans des exercices de planification (S3REN, SRADDET) reposant sur des hypothèses parfois différentes des siennes (Poupeau, 2013 ; Dégremont, 2018). La multiplication de ces schémas ne répond pas à une logique simplement « fonctionnelle » car leur articulation est peu, voire pas du tout, pensée¹⁶. Elle témoigne aussi, et peut-être surtout, comme le souligne Michel Derdevet, d'une aspiration de certains élus à s'approprier la transition énergétique à l'aune des enjeux propres à leur territoire, voire même de mettre en avant des velléités d'autonomie qui interpellent Enedis dans son rôle d'opérateur national.

Dans le domaine du rail, les contraintes institutionnelles sont également très fortes. Comme le rappelle Pierre Messulam, l'accès aux transports ferroviaires continue de charrier son lot de « promesses » pour les territoires, très ancrées dans l'imaginaire politique¹⁷ : désenclavement, compétitivité accrue, attractivité économique et sociale, etc. Celles-ci ne se retrouvent pas dans les mêmes termes à Enedis, dans la mesure où l'énergie électrique est présente partout, avec un prix de distribution péréqué sur l'ensemble du territoire. Ces vertus prêtées aux infrastructures ferroviaires et à leur accès entraînent de nombreuses exigences, que la SNCF doit prendre en compte au regard de l'équation économique et financière qui est la sienne (voir *supra*). Les demandes émanent d'abord des régions, dont le rôle est d'autant plus important qu'elles sont les autorités organisatrices de la mobilité non urbaine. Ces prérogatives sont exercées en coordination avec les autres collectivités organisatrices des transports – interurbain, urbain. À leur échelle, les intercommunalités ont aussi des relations contractuelles avec les filiales de la SNCF, par exemple pour l'organisation des services de transport. Ces filiales sont régulièrement mises en concurrence et la capacité des régions à faire valoir leurs intérêts est appelée à s'accroître avec la libéralisation du transport intérieur dans le domaine ferroviaire et l'affirmation de leur rôle de chef de file de la mobilité régionale dans le cadre de la Loi d'orientation des mobilités (LOM). Il ne faut pas oublier l'État, qui reste lui aussi un acteur majeur dans le paysage institutionnel de la SNCF et demeure Autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire. Un contrat pluriannuel régit ces activités de SNCF Voyageurs, avec des objectifs en matière de qualité des services, de développement du service public et d'aménagement du territoire. En tant qu'actionnaire à 100% de la SNCF et tutelle administrative, l'État est également en mesure d'imposer de grands projets (développement de nouvelles lignes, modernisation de certaines) à SNCF Réseau, sans toutefois les assortir d'objectifs stratégiques et de lignes directrices explicites pour les politiques de mobilité et d'aménagement du territoire, comme le déplore l'Autorité de régulation des transports¹⁸. Enfin, la SNCF n'est pas toujours associée à la planification économique et en amont des projets d'aménagement de l'État (opérations d'intérêt national) ou des collectivités territoriales (PLUi, SCoT¹⁹), alors même qu'ils ont un impact majeur sur la demande de mobilité.

De fait, loin d'être les derniers « bastions » d'une pensée aménagiste qui aurait déserté les administrations publiques, les opérateurs de réseau sont enserrés dans des champs de

¹⁶ Poupeau, F.-M., « Piloter la transition énergétique par les démarches stratégiques : usine à gaz ou atout pour l'action publique ? », 4 pages du *PUCA*, n°29 ; Haut conseil pour le climat, *Rapport annuel 2019. Agir en cohérence avec les ambitions*, 2019, 54-57.

¹⁷ Promesses qui sont parfois loin de la réalité. Ainsi, relier une grande métropole régionale à Paris, via un TGV par exemple, peut avoir des effets rebond problématiques pour la ville en question (qui peut devenir une sorte de « banlieue résidentielle » de la capitale) ou de son hinterland (qui peut se dévitaliser au profit de la métropole régionale). Sur les mythes associés aux transports, cf. Offner, 1993.

¹⁸ ARAFER, Avis n° 2018-080 du 22 novembre 2018 ; ARAFER, Avis n°2019-041 du 11 juillet 2019.

¹⁹ PLUi : Plan local d'urbanisme (intercommunal) ; SCoT : Schéma de cohérence territoriale.

contraintes avec lesquels ils doivent composer. Des demandes contradictoires, une autonomie stratégique limitée – sans parler de leurs propres rapports de force internes – réduisent leur capacité à élaborer une vision de l'aménagement du territoire portant sur plusieurs décennies. De même, la fragmentation organisationnelle induite par la fin des grands monopoles (séparation entre activités régulées et non régulées) met fin aux arrangements qui pouvaient exister précédemment, notamment au sein de la SNCF, qui pouvait plus facilement prendre certaines décisions politiques (ouverture ou maintien de lignes, par exemple), en échange de contreparties financières ailleurs. Dans un paysage désormais morcelé, seules quelques valeurs relativement consensuelles (péréquation et solidarités territoriales, par exemple) offrent une certaine stabilité d'action.

II. PENSER L'AMÉNAGEMENT DANS UN CADRE COGNITIF (ENCORE) BORNÉ

Un autre axe de réflexion ressorti de la table-ronde concerne les savoirs mobilisés par les opérateurs pour saisir, construire, piloter leurs démarches de planification. Sur ce point, là encore, il n'est pas certain que les opérateurs de réseaux aient toujours de quoi revivifier la pensée aménagiste. Les témoignages des participants soulignent que, dans des entreprises principalement gouvernées par des ingénieurs et des gestionnaires, la manière de penser la planification est encore avant tout « techniciste » et éloignée d'une culture de l'interdisciplinarité susceptible de renouveler les cadres cognitifs hérités du passé. Si quelques traits généraux peuvent être dressés, il faut les croiser avec les dynamiques des secteurs dans lesquels les entreprises sont insérées.

Comme le rappelle Pierre Messulam, la SNCF a été longtemps marquée par une culture de l'aménagement inspirée de la pensée militaire (Caron, 2005), avec, par exemple, une organisation des réseaux conçue pour faire face à un ennemi venant de l'Est. Elle a été aussi très imprégnée de la culture des ingénieurs économistes, pour lesquels la statistique et le calcul socioéconomique sont privilégiés par rapport à d'autres déterminants du besoin de mobilité. Ainsi, ce sont principalement des données de coût et de temps de trajet qui sont considérées pour les décisions d'investissement, sans forcément être complétées par des études appréhendant leur impact sur une base géographique. Des modélisations spatiales et comportementales, des analyses des dynamiques territoriales, l'examen des interactions entre mobilités, infrastructures et formes urbaines ou encore l'évaluation de la cohérence des trajets restent encore peu mobilisées. Le témoignage de Pierre Messulam est, à ce titre, révélateur d'une interdisciplinarité tardive et encore à construire. L'établissement d'un partenariat avec un laboratoire de géographie (Théma, Besançon) a ainsi visé à identifier les opportunités non révélées par les études socioéconomiques et les effets secondaires potentiellement indésirables de certains projets de TGV. Pierre Messulam insiste sur l'importance de mieux comprendre ce qui fait territoire, de cerner le profil de ses habitants, leurs activités, leurs attentes lors de la réflexion préalable à une décision d'investissement.

La prise en compte des pratiques de ceux qui habitent ou travaillent sur un territoire permet aussi de se dégager de la vision politique du territoire, attachée à un périmètre administratif, à une circonscription politique. Citant ses travaux avec Nacima Baron (Baron, Messulam, 2017), il souligne l'intérêt d'une approche multicritères, au-delà de ceux traditionnellement utilisés dans les modélisations socio-économiques, pour identifier à quoi correspondent les projets envisagés par rapport à la vie quotidienne et aux aspirations des populations. Une telle approche révèle l'imbrication des différentes échelles dans le territoire vécu et facilite une projection stratégique sur le temps long. Elle donne également la possibilité de repérer d'éventuelles

mesures peu onéreuses mais utiles – par exemple, une évolution de l’urbanisme et du plan de déplacements –, et d’écarter des projets coûteux mais dont l’intérêt n’apparaît dès lors plus si évident – déploiement d’infrastructures notamment.

Du côté d’Enedis, la compréhension des dynamiques territoriales n’est pas de même nature qu’à la SNCF. L’électricité, qui est partout présente, n’induit pas des effets discriminants entre territoires, ou, en tout cas, pas comparables aux transports ferroviaires, qui déplacent des flux de personnes et de marchandises. Ce faisant, la mobilisation de la pensée géographique a été quasiment absente, au profit de partenariats académiques essentiellement établis avec des écoles d’ingénieurs. Cependant, depuis quelques années, une inflexion est observée en vue d’une prise en compte accrue des dimensions sociétales de l’action de l’opérateur de distribution d’électricité. Les sciences humaines sont désormais convoquées pour comprendre les dynamiques territoriales, mais avant tout en vue d’une « acceptabilité » des projets. Enedis sollicite un peu plus fréquemment qu’auparavant l’expertise dans des domaines tels que la géographie, l’histoire ou la sociologie. Un travail sur la perception des sciences par les citoyens a ainsi été réalisé pour mieux saisir les ressorts de l’opposition aux investissements réalisés par l’entreprise. Cette mobilisation reste assez récente et fait suite à la multiplication des contestations d’installation d’équipements ou d’infrastructures de réseau : compteurs communicants, nouveaux postes de transformation, lignes électriques. Des études dans un cadre académique ont également été lancées avec des agences d’urbanisme pour mieux intégrer les décisions d’implantation d’unités de production d’énergie renouvelable et d’extension des réseaux d’électricité avec la gestion des réseaux ferroviaires et routiers existants. Pour Michel Derdevet, le développement des énergies renouvelables décentralisées doit en effet s’accompagner d’une concertation avec d’autres réseaux structurants. Au-delà d’une relation technique et sectorielle entre collectivité concédante et opérateur, il souligne ainsi l’intérêt de mettre en regard différentes activités exercées sur les territoires pour que les choix structurants correspondent davantage aux attentes locales. Il s’agit d’anticiper des oppositions, de mieux intégrer les projets dans les territoires d’implantation, voire de valoriser de nouveaux services, mais pas de renouveler véritablement la vision du territoire. Cela reflète également le souhait d’adapter les messages traditionnellement portés par l’opérateur – continuité du service public, équilibre national du système électrique – à des demandes politiques en forte évolution – demande de décentralisation des décisions et des infrastructures dans le domaine de l’énergie.

Enfin, la remise en cause de l’action sur le terrain de ces opérateurs, qu’il s’agisse d’oppositions liées à des enjeux techniques ou de leur mise en concurrence avec des acteurs alternatifs, éprouve des cadres de pensée essentiellement tournés autour de rationalités économiques et techniques, et de principes d’action historiques établis à l’échelle nationale. La montée en puissance de collectivités comme les métropoles, par exemple, rend d’autant plus pertinent l’appui sur des agents disposant de connaissances de l’écosystème socio-politique local, savoirs complétant la connaissance technique des réseaux, comme le souligne Livier Vennin.

CONCLUSION

Au regard des témoignages et des échanges partagés lors de la table ronde, force est de constater que les opérateurs de réseaux historiques se trouvent aujourd'hui dans une situation assez proche, pour des raisons parfois identiques, de celle des pouvoirs publics. Fragilisation de leur position longtemps centrale, restriction de leur périmètre d'activités, pression économique et financière, multiplication des acteurs partie prenante, remise en cause de leur légitimité, maintien d'une culture et de schèmes cognitifs hérités du passé sont autant de facteurs qui permettent de douter de leur capacité à revivifier les cadres de la réflexion sur l'aménagement du territoire. À défaut d'une « pensée » construite, il faut peut-être parler davantage d'un « impensé » de l'aménagement, qui résulte de jeux multiples produisant des effets, pas toujours voulus, sur leur manière de gérer les territoires.

Ce difficile repositionnement ne peut qu'interpeller, à l'heure où de nouveaux enjeux de société émergent autour d'une gestion durable, aux plans social, écologique et économique, des territoires. Quelle peut être la contribution de ces opérateurs historiques à la résolution de ces problèmes, qui sont complexes et qui nécessitent de construire de nouveaux modes d'interaction avec les pouvoirs publics, mais aussi avec les nouveaux acteurs de l'aménagement que sont notamment Amazon, Uber ou Google ? Comment, surtout, articuler ces exigences nouvelles avec les autres processus de transformation, comme la libéralisation des secteurs concernés, dont on a souligné les effets déstabilisateurs sur l'activité quotidienne et la capacité d'action des opérateurs ? Tels sont quelques-uns des défis à relever pour tenter de (re)fonder une « pensée » qui ne pourra pas se construire sans une réflexion de fond sur les conditions structurelles de sa production.

BIBLIOGRAPHIE

- Baron, N., Messulam, P., *Réseaux ferrés et territoires. La géographie humaine du chemin de fer. Un retour aux sources*, 2017, Paris, Presses des Ponts.
- Caro, P., Dard, O., Daumas, J.-C., *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, 2002, PUR.
- Caron, F., *Histoire des chemins de fer en France, tome deuxième, 1883-1937*, 2005, Paris, Fayard.
- Dégremont, M., *Transitions énergétiques et politiques à l'orée du XX^e siècle. L'émergence en France d'un modèle territorial de transition énergétique*, 2018, thèse de science politique, Sciences Po Paris.
- Offner, J.-M., « Les « effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique », *L'Espace géographique*, 1993, 22, 3, 233-242.
- Poupeau, F.-M., « Quand l'État territorialise la politique énergétique. L'expérience des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie », *Politiques et Management Public*, 2013, 30, 4, 443-472.
- Poupeau, F.-M., « Du département aux grandes régions fonctionnelles. 30 ans de recomposition de la présence d'EDF-ENEDIS sur les territoires », *Droit et gestion des collectivités territoriales. Les territoires de l'État*, 2017, Paris, Le Moniteur, 89-105.