



HAL
open science

Opérateurs de réseaux : un rapport renouvelé aux territoires ?

Jean Debie, Gaelle Lesteven

► **To cite this version:**

Jean Debie, Gaelle Lesteven. Opérateurs de réseaux : un rapport renouvelé aux territoires ?. Stéphane Cordobes; Xavier Desjardins; Martin Vanier. Repenser l'aménagement du territoire. Colloque de Cerisy, Berger-Levrault, pp.151-158, 2020, 978-2-7013-2071-7. halshs-02915569

HAL Id: halshs-02915569

<https://shs.hal.science/halshs-02915569>

Submitted on 30 Jul 2024

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.

Debrie J., Lesteven G., 2020, « Opérateurs de réseaux : un rapport renouvelé aux territoires ? » In Cordobes S., Desjardins X., Vanier M. (dir.), *Repenser l'aménagement du territoire*. Colloque de Cerisy, Berger-Levrault, pp.151-158.

Opérateurs de réseaux : un rapport renouvelé aux territoires ?

Jean Debrie

Professeur, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, UMR Géographie-cités

Gaële Lesteven

Chargée de recherche, Laboratoire Ville Mobilité Transport, Ecole des Ponts Paris Tech – IFSTAR - UPEMLV

Les opérateurs de réseaux techniques (transports, télécommunications, électricité, eau, assainissement) définissent les échelles et les modalités de la desserte des territoires. Ils en dessinent l'organisation et les hiérarchies. Acteurs historiques de l'aménagement des territoires, leur rôle est actuellement redéfini par des évolutions importantes liées à un changement de contexte économique (libéralisation), écologique (impératif environnemental), numérique et démocratique (décentralisation, participation citoyenne). Ces changements modifient la pratique même de ces opérateurs dans leur modèle économique, leurs objectifs de planification et leurs dispositifs d'action. Ces changements se traduisent par un rapport renouvelé aux territoires et une remise en cause de leur contribution historique à l'aménagement. Ce texte propose une réflexion sur ces variables du changement, l'évolution des pratiques et la remise en question des principes aménagistes qui fondent la relation réseau-territoire.

I - Les variables du changement

La relation réseau-territoire - décryptée dans des travaux académiques nombreux en France dans les années 1980 et 1990 dans le cadre notamment du GDR Réseaux – participe à la structuration des espaces géographiques. Pour reprendre le terme de Claude Raffestin dans un travail ancien mais fondateur¹, cette relation est un « invariant » des systèmes d'actions dans l'espace (pas de territoire sans réseau pour le parcourir). Dans une réflexion sur le renouvellement de la pensée aménagiste, ce n'est pas cet invariant (en tant que catégorie spatiale) qu'il nous semble important de revisiter mais plutôt les variables nouvelles qui modifient les pratiques des acteurs de cette relation réseau-territoire. Relire les travaux des années 1980 et 1990 sur cette relation² permet, deux décennies plus tard, de mesurer l'importance croissante des variables nouvelles actuellement explorées dans des travaux récents. Il nous paraît important de signaler quatre variables principales, largement discutées

¹ Raffestin C., *Pour une géographie du pouvoir*, 1980, Paris, Litec.

² Offner J.-M. et Pumain D., *Réseaux et territoires. Significations croisées*, 1996, La Tour-d'Aigues, L'Aube ; Dupuy G., *Réseaux territoriaux*, 1988, Caen, Paradigme.

lors du colloque : l'impératif environnemental, le financement, la légitimité des grandes infrastructures du réseau, le numérique. Ces quatre variables combinées se traduisent par une remise en cause de la figure universelle de réseaux centralisés, pilotés et planifiés par des régulations sectorielles.

Le double changement de paradigme – contrainte financière et approfondissement du référentiel de la durabilité – modifie les modalités mêmes de planification des grandes infrastructures des réseaux techniques. Il impose d'une part un travail de hiérarchisation (que financer ?) et d'autre part une attention nouvelle pour la rénovation et la modernisation des réseaux existants plus que la création d'infrastructures nouvelles (quoi financer ?). Il pose alors la question d'une rétraction en cours d'une partie des réseaux techniques au profit d'une mutualisation apte à maintenir les principes de la desserte territoriale. Certes, le contexte français témoigne d'une période de transition entre la nécessité « d'en finir avec l'addiction aux grands projets » (selon les termes mêmes d'Elisabeth Borne, alors ministre des Transports, en septembre 2018) et le financement en cours des grands projets du réseau technique (Grand Paris Express, EPR). Il reste qu'il signale un changement de période à venir, changement discuté et amplifié par la conflictualité croissante des débats autour de ces infrastructures du réseau. Si la densification de la régulation environnementale et des procédures de débat public autorise une négociation entre les expertises sectorielles (des grands gestionnaires d'infrastructure) et les expertises citoyennes, cette négociation est également débordée par une conflictualité révélatrice d'une tension entre le projet de l'équipement du territoire et le sentiment croissant d'une inutilité de ces équipements dans un contexte d'urgence environnementale³. Le contrat aménagiste (aménager le territoire par les réseaux) s'en retrouve discuté et contesté.

Cette remise en cause s'inscrit elle-même dans une recomposition du jeu d'acteurs. Cette dernière relève d'un approfondissement (relatif) de la décentralisation et de compétences nouvelles des différents échelons publics (intercommunalité, région) concernant le financement et la régulation des réseaux techniques (malgré un poids toujours important de l'État). Parallèlement, les acteurs privés sont de plus en plus présents dans le financement des réseaux (partenariat public-privé) et leur exploitation (délégation de service public). L'europanisation progressive du contexte réglementaire généralise de plus en plus l'ouverture à la concurrence de l'ensemble des réseaux techniques, modifiant ainsi les modalités mêmes de l'exploitation de ces réseaux. Dans cette partition du jeu d'acteurs, le champ des réseaux est marqué par une modification de la partition classique public-privé mais également par l'arrivée de nouveaux opérateurs, bousculant le découpage des fonctions du réseau, et entrant en concurrence avec l'opérateur historique. L'exemple d'Amazon, largement discuté et débattu dans les agendas médiatiques et politiques, en est un témoin fort, tout comme l'arrivée dans les centres urbains de multiples opérateurs de mobilité, à l'instar des opérateurs de vélos et trottinettes en libre-service. Une perméabilité nouvelle des réseaux techniques entre eux se met en place sans que l'on puisse voir encore nettement qui pilotera les réseaux de demain entre les industries du numérique, celles du transport, de l'énergie, les

³ Subra P., *Zones à défendre. De Sivens à Notre-Dame des Landes*, 2016, La Tour-d'Aigues, L'Aube.

usagers et l'action publique. Cette recomposition en cours échappe en partie aux acteurs de l'action publique, et pose des questions redoutables encore peu pensées tant du point de vue social (les conditions de travail) que du point de vue environnemental (le coût écologique de cette évolution). Il est à cet égard intéressant de signaler que la récente loi d'orientation des mobilités⁴ se présente comme une « boîte à outils » pour les collectivités confrontées à ces évolutions.

II - L'évolution des pratiques

Les opérateurs de réseau participent à la construction du territoire. Les outils dont ils disposent sont aujourd'hui modifiés, sous l'influence des nouvelles variables présentées précédemment. L'évolution des pratiques des opérateurs se retrouve dans trois grands champs thématiques : le modèle économique, la planification, les dispositifs d'action.

Le libéralisme économique encourage depuis plusieurs décennies la privatisation des grands opérateurs historiques, afin le plus souvent de satisfaire à l'impératif de rentabilité économique. L'opérateur France Télécom, devenu Orange lors de sa privatisation, a ainsi renforcé son réseau de télécommunications dans les zones urbaines, car, en raison de leur densité de population et d'activités, les zones urbaines sont économiquement rentables et elles encouragent la concurrence entre opérateurs. En contrepoint, émergent des « zones blanches », souvent rurales, qui ne sont pas ou peu couvertes par les réseaux de télécommunications, car non rentables économiquement. Cette dichotomie des territoires, entre ceux desservis par les réseaux et ceux qui ne le sont pas ou de manière incomplète, se retrouve dans les principes de planification des réseaux. En ce sens, les opérateurs de réseaux font et défont les territoires. D'exploitant d'un réseau centralisé, l'opérateur historique libéralisé devient ainsi concepteur de réseaux. Pour ce faire, l'opérateur peut signer un partenariat public-privé (PPP) avec la collectivité. Ce modèle économique libéral est contesté par des mouvements, souvent d'initiative citoyenne, qui proposent d'opposer à la propriété privée d'autres modèles tels celui des communs. La définition des communs repose sur le partage et la gestion d'une ressource par une communauté d'individus selon des règles établies⁵. La cartographie des réseaux par les membres d'OpenStreetMap en est un exemple. OpenStreetMap se présente comme une solution alternative aux modes conventionnels de production de l'information géographique, venant compléter, contourner voire concurrencer les données institutionnelles et commerciales⁶. La connaissance territoriale devient une ressource librement partagée et gérée par une communauté de contributeurs, à travers le recours à des règles d'écriture numérique (wiki ou format GTFS, par exemple).

La question de la planification des réseaux renvoie à celle de sa patrimonialisation. Définir le réseau de demain, c'est aussi se positionner par rapport au réseau d'hier. La question de leur

⁴ L. n°2919-1428, 24 déc. 2019, d'orientation des mobilités (LOM).

⁵ Ostrom E., *Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action*, 1990, Cambridge, Cambridge University Press.

⁶ Duféal M. et Noucher M., « Des TIC au TOC. Contribuer à OpenStreetMap : entre commun numérique et utopie cartographique », *Netcom* 2017, n°31-1/2, p. 77-98.

irréversibilité se pose alors. Le déploiement du réseau ferroviaire sur le territoire national a été un élément de structuration de la République française. La fermeture des petites lignes qui suit un processus amorcé depuis les années 1910 questionne l'évolution des réseaux entre contraction et permanence. Le même enjeu se pose pour les routes départementales. La dimension patrimoniale est également à prendre en compte dans leur évolution. Les choix de conception expriment des référentiels techniques à une époque donnée dont héritent les réseaux actuels.

Dans un contexte où la puissance publique argue d'une fin des grands projets d'infrastructure, le curseur se place entre optimisation, mutualisation ou encore hybridation des réseaux existants. La SNCF a une politique tournée vers l'optimisation des transports fortement capacitaires (*mass transit*) dans les zones urbaines les plus densément peuplées, afin de réduire la fragmentation de ces territoires. Pour SNCF Transilien qui exploite le réseau des lignes de train de banlieue et de RER en Île-de-France, l'enjeu est de gérer l'infrastructure, le matériel roulant et la gare dans une logique de système ; de renforcer les lignes ferroviaires en limitant les bifurcations - source d'irrégularités - et en les automatisant afin d'augmenter la fréquence des trains à infrastructure égale. La réflexion en cours à la SCNF sur le concept des lignes nouvelles (par exemple, la Ligne Nouvelle Paris Normandie) atteste également de cet intérêt pour l'optimisation et la modernisation de réseaux existants plutôt que pour la création d'une infrastructure nouvelle. Autre exemple, la loi de 2004 pour la confiance dans l'économie numérique a étendu le champ de compétences des collectivités territoriales en matière d'aménagement numérique du territoire. Les collectivités peuvent mettre en place des réseaux d'initiative publique (RIP⁷) qui viennent combler les « zones blanches ». Leur intervention doit garantir l'utilisation partagée du réseau et respecter le principe d'égalité et de libre concurrence sur les marchés. Il y a compétition entre les opérateurs télécoms pour obtenir l'exploitation de ces réseaux, autrement dit pour garder une présence locale.

La mutualisation des réseaux se retrouve dans une logique de meilleure compréhension des flux à l'échelle urbaine. Les interactions entre opérateurs de réseaux s'intensifient dans un contexte où les segmentations sectorielles anciennes (du transport, des télécommunications, de l'énergie) sont débordées par des articulations nouvelles posant la question du pilotage et de la régulation des réseaux. Suez, opérateur de réseaux d'assainissement, se met à collaborer avec Bouygues, opérateur numérique. Parallèlement, l'opérateur déplace progressivement ses interventions, passant de l'échelle de la rue à l'échelle urbaine et intégrant la gestion des eaux de pluie dans cette transformation. L'opérateur est alors entraîné dans un processus d'intégration des réseaux, tant horizontalement que verticalement. Enfin, la planification interroge aussi sur ce qui n'existe pas encore. Enedis, filiale d'EDF, a changé de métier, passant de l'exploitation d'un réseau de distribution à celle d'un réseau de collecte. Elle doit

⁷ Depuis 2004, les collectivités peuvent mettre en place des réseaux d'initiative publique (RIP), après avoir constaté une insuffisance d'initiatives privées propres à satisfaire les besoins des utilisateurs finaux et en avoir informé l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (CGCT, art. L. 1425-1). Leur intervention doit garantir l'utilisation partagée du réseau et respecter le principe d'égalité et de libre concurrence sur les marchés. S'appuyant sur cette compétence, le plan France Très Haut Débit a ainsi confié aux conseils départementaux le déploiement des réseaux publics internet à très haut débit en fibre optique (www.arcep.fr/collectivites/les-reseaux-dinitiative-publique-rip.html).

ainsi aujourd'hui faire face à l'intégration des énergies renouvelables et l'intermittence de leur production. Or, l'électricité ne se stocke pas pour le moment. La transformation de la production locale d'électricité pose ainsi la question du maintien d'un prix commun à l'échelle nationale.

Les changements de pratique portent en conséquence sur le modèle économique, la planification ainsi que sur les nouveaux dispositifs d'action, qui s'illustrent en particulier dans les modalités contractuelles et de mise en œuvre. Ils posent *in fine* la nécessité d'une redéfinition de la gouvernance de ces réseaux, impliquant non seulement les opérateurs, mais également les pouvoirs publics locaux et les citoyens, au risque sinon de voir émerger des résistances entravant leur déploiement, voire leur fonctionnement. Outil contractuel classique, la délégation de service public (DSP) présente certaines limites aujourd'hui.

La fin des grands projets d'infrastructures implique d'autres modalités d'action. L'expérimentation en fait partie. Le Gouvernement français a pris l'option d'accorder des aides financières pour l'essai de services de robot-taxis et de navettes autonomes sur l'ensemble du territoire national, dans le cadre de l'appel à projet d'expérimentation de véhicules routiers autonomes (EVRA). Il s'agit d'un seul programme qui articule test, innovation et bien commun à l'échelle nationale. L'enjeu est d'acquérir des données en termes de sécurité, d'acceptabilité, d'impacts environnementaux et socio-économiques et de modèles d'affaires de ces services. C'est aussi bien une politique industrielle qui se met en place qu'une politique d'aménagement du territoire national.

L'impact de ces changements de pratiques reste encore incertain. D'un côté, il pourrait réduire les fractures sociales et territoriales, en promouvant des réseaux mutualisés et adaptés aux besoins des territoires. De l'autre, il pourrait accentuer ces fractures, en promouvant un « urbanisme éclaté »⁸ (*splintering urbanism*) entre des réseaux premium pour les uns et low cost pour les autres.

III - Les principes aménagistes en question

Cette évolution des pratiques remet en question les principes mêmes de l'aménagement par les réseaux du territoire national. Il nous semble que cette évolution interpelle et modifie trois oppositions classiques de l'aménagement : accessibilité *versus* égalité ; local *versus* national ; péréquation *versus* autonomie.

Concernant la première opposition, les évolutions attestent au fond d'une orientation assez nette ces dernières années vers un principe d'accessibilité, assumé par le régulateur et développé par les opérateurs. La problématique du désenclavement du territoire laisse place à l'objectif de « permettre l'accès » au territoire. Le passage sémantique de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et récemment à l'Agence nationale de

⁸ Graham S. et Marvin S., *Splintering Urbanism*, 2001, Londres, Routledge.

la Cohésion des Territoires atteste de cette tension classique de l'aménagement entre égalité et accessibilité des territoires. L'attachement symbolique aux bureaux de poste ou plus globalement l'émotion suscitée par la rétraction des services publics de proximité en sont un puissant témoin. Cette tension relève alors de l'opposition entre local et national. D'un côté, il y a le pilotage par le haut des réseaux de la desserte territoriale qui se traduit par une régulation européenne, un pilotage national, des réseaux centralisés. De l'autre, une régulation locale des réseaux techniques serait possible et marquerait alors une remise en cause des grands réseaux centralisés⁹. Cette tension entre la péréquation autorisée par les réseaux centralisés et l'autonomie des réseaux locaux nous semble devoir être mise en débat dans un contexte d'urgence sociale et environnementale, car se pose aujourd'hui la question de la légitimité démocratique des opérateurs de réseaux à organiser et piloter la desserte du territoire. La loi de 2015 relative à la transition énergétique et pour la croissance verte a instauré la notion d'« autoconsommation d'électricité », permettant à un producteur de consommer lui-même tout ou partie de l'électricité produite par son installation. Si cet exemple illustre la montée en puissance des réseaux locaux (*micro-grid*), il ne remet pas en cause le principe de solidarité territoriale qu'assure la péréquation tarifaire. En revanche, toute personne qui se déconnecte du réseau a un impact sur la solidarité territoriale. La tentation du hors-réseau (*off-grid*) questionne la permanence du réseau universel.

⁹ Coutard O. et Rutherford J., *Beyond the Networked City: Infrastructure reconfigurations and urban change in the North and South*, 2016, Londres, Routledge.