

## L'INÉLUCTABILITÉ DES CONFLITS LIÉS AUX INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS ?

### AVANT-PROPOS

La réalisation de nouvelles infrastructures de transports a permis, dans l'histoire, de développer l'économie en rapprochant les bassins productifs des marchés urbains mais ces infrastructures, réclamées pour moderniser et mettre en valeur les territoires, ont aussi soulevé, pour certaines, des contestations et des rejets. La remise en question des projets actuels n'est pas une nouveauté, si ce n'est par les formes et les contextes idéologiques contemporains, comme le montrent les articles réunis dans ce numéro thématique. Les projets d'infrastructures autoroutières, ferroviaires mais aussi aéroportuaires ou portuaires soulèvent de nombreuses questions et inquiétudes en termes d'atteintes à l'environnement, au paysage et au patrimoine construit, sans oublier les perturbations plus ou moins importantes apportées aux espaces et aux pratiques anthropiques. Face à la fragilité des biotopes, à l'imperméabilisation des sols, à la consommation foncière et à l'ensemble des menaces qui pèsent sur le devenir de nos territoires, les interrogations et les oppositions manifestent de plus en plus largement les craintes de la société par rapport aux projets de nouvelles infrastructures, en perdant de vue parfois la finalité socio-économique et environnementale de ces dernières. Certes la largeur des plates-formes d'une autoroute à deux fois deux voies (34 m) ou d'une ligne à grande vitesse (LGV) (15 à 30 m), à laquelle il faut ajouter des délaissés inhérents au profil choisi et à la topographie rencontrée, coupe et marque d'autant plus profondément les paysages que l'infrastructure se développe en remblais et/ou en viaducs. Les consommations foncières sont en forte croissance pour tenir compte des caractéristiques techniques toujours plus exigeantes en matière de linéarité et de sécurité de ces nouvelles réalisations. Les ruptures brutales dans des territoires

qui accueillent souvent une autoroute et une LGV soulèvent des contestations de plus en plus véhémentes et demandent des travaux d'accompagnement paysagers très lourds pour tenter de les gommer de nos champs visuels. La réalisation d'un aéroport consomme plusieurs centaines voire plusieurs milliers d'hectares d'un seul tenant, 3 238 pour Paris-Charles-de-Gaulle, 2 170 pour Toulouse-Blagnac, 970 pour Zaragoza et 340 pour Genève-Cointrin. La construction de la première autoroute après le Grenelle de l'environnement, la A65 entre Langon et Pau, a stérilisé 1 600 ha dont 450 dans le milieu naturel pour une longueur de 150 km, soit près de 11 ha/km et le projet initial Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO) de 327 km prélevait 4 804 ha, soit presque 14 ha/km.

À côté de ces infrastructures particulièrement consommatrices d'espace et porteuses de mutilations paysagères dans les territoires traversés, d'autres très discrètes, comme les pistes cyclables, peuvent aussi soulever des polémiques en milieu urbain. Les projets d'infrastructures de transports même s'ils sont donc très différents, ne laissent pas indifférents. Même si la société prend conscience des dangers menaçant la planète, elle exige de pouvoir se déplacer toujours plus loin, plus confortablement et plus rapidement, sans devoir subir dans son propre environnement les conséquences de ses mêmes exigences. Cette ambivalence que notre société entretient avec le monde des mobilités, dissociant et opposant inconsciemment d'un côté les infrastructures agressant l'environnement et les paysages et de l'autre côté souhaitant des modes de transports plus performants mais aussi plus écologiques, constitue un nœud gordien de la société post-industrielle (Émillianoff, 2004), qu'il n'est pas facile

de trancher. Les transports, qui «se sont retrouvés en première ligne du fait de la décroissance rapide des émissions du secteur industriel» (Bavoux *et al.*, 2005), peuvent jouer le rôle d'épouvantail presque au même titre que les centrales nucléaires, tout en fascinant en même temps les imaginaires des populations contemporaines. Même si dans l'histoire, les infrastructures de transport, et en particulier le chemin de fer, ont soulevé beaucoup de débats passionnés et d'oppositions (Lamming *et al.*, 1986), il n'en reste pas moins que depuis la fin des Trente Glorieuses cette problématique renouvelée interpelle tous les acteurs.

Dans ce numéro thématique de *Sud-Ouest Européen*, nous regrettons de n'avoir pas reçu de propositions relatives aux aéroports et aux ports. Ces infrastructures ne sont pas neutres ni économiquement ni environnementalement. Nous avons été un peu plus heureux avec les infrastructures routières au sens très large, puisque nous intégrons les problèmes des voies cyclables, les questions d'utilisation de la voirie urbaine et enfin partiellement le réseau autoroutier en termes de politique de modernisation et de politique de désenclavement des villes en Espagne. Mais c'est la question ferroviaire, sous différentes formes, qui a retenu une grande attention des contributeurs. Ceci peut s'expliquer par les espoirs et les questionnements liés au renouvellement du modèle ferroviaire depuis plus d'un quart de siècle, avec en particulier l'apparition et le développement en Europe de la grande vitesse ferroviaire qui s'est faite presque conjointement avec la montée en puissance des aspirations écologiques. À travers les différents articles, le ferroviaire, qui se décline aussi bien par les LGV que par des lignes classiques modernisées ou abandonnées mais aussi par des équipements stratégiques (gare et tunnels), rappelle les enjeux renouvelés de ce mode de transports dans la construction européenne et dans le fonctionnement des territoires impactés par la congestion routière et la pollution du mode routier. En rapprochant les grandes métropoles, la réalisation des LGV obéit à des objectifs d'aménagement du territoire aussi bien à l'échelle nationale qu'européenne, tout en effaçant tant les frontières étatiques que technologiques. Parmi les trois LGV abordées par différents auteurs, l'une est terminée depuis plusieurs années, entre Perpignan, Figueras et Barcelone, l'autre, le Y basque, est réalisée à 75 % et la dernière est toujours à l'état de projet dans le sud-ouest français. Ces infrastructures ferroviaires, dont les caractéristiques linéaires se traduisent par une très forte inscription paysagère, ont fait ou font l'objet d'interrogations différentielles suivant ces territoires.

En revenant sur l'histoire récente et actuelle de ces trois LGV, la section Perpignan–Figueras– Barcelone n'a pas soulevé les mêmes oppositions que les deux autres projets. Dans le Grand Sud-Ouest français, les débats et les controverses autour du GPSO ont conduit l'État français en 2015 à l'abandon de la section Dax–Irun pour plusieurs décennies et à envisager la réalisation de la branche Bordeaux–Toulouse pour 2024. Ces trois contributions présentent et nous permettent de comprendre des situations radicalement différentes. L'article d'Ander Audikana, *La fin d'une époque? La controverse autour du projet de ligne à grande vitesse au Pays basque*, nous montre que, derrière cette réalisation en marche, les incertitudes politiques et institutionnelles et les aléas socio-économiques ancrés dans la crise basque ont bloqué et retardé ce projet, avant qu'il puisse véritablement démarrer et avancer rapidement. D'autres projets très conséquents dans cette communauté basque, impactant fortement l'environnement, ont mobilisé, contre eux et à côté de l'ETA, de larges secteurs de la population, qui se traduisirent dans les années 1980 par l'abandon de la poursuite de la construction de la centrale nucléaire de Lemoiz proche de Bilbao et dans les années 1990 par une série de modifications dans le tracé de l'autoroute entre Leizarem et la Navarre. Dans ce contexte très particulier, il n'allait pas de soi de réaliser une nouvelle infrastructure ferroviaire, ne serait-ce que par son impact paysager, même si 60 % de ce schéma ferroviaire se réaliseraient en tunnel, il n'en restait pas moins que 10 % emprunteraient des viaducs et que les 30 % restant, concerneraient des zones urbanisées et agricoles à haute valeur patrimoniale et économique. D'autre part, la concurrence entre l'État central espagnol et la Communauté basque freinait ce plan qui était néanmoins soutenu par l'Europe dans le cadre des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T). Deux scènes de confrontation vont se développer, se rencontrer, se disputer et camper sur des positions qui évolueront lentement vers l'acceptabilité du projet avec l'avancement de sa réalisation. La société civile basque d'un côté, dans toute sa complexité, avec les mouvements politiques plus ou moins radicaux, les associations environnementales, les syndicats agricoles et une partie de la population et, de l'autre, les gouvernements basque et espagnol et leurs administrations respectives des transports en opposition et en concurrence sur ce projet pour bloquer et ensuite lancer rapidement le chantier, joueront une partie délicate, marquée par des tensions et des rapprochements entre certains de ces acteurs qui pourtant campaient sur des positions qui semblaient intransigeantes. Un des points qui, tout en cristallisant une opposition très forte contre ce projet, favorisera son acceptation est le

rapprochement fulgurant en distance temps des trois principales villes basques (Bilbao, Vitoria-Gasteiz et Donostia-San Sebastian) qui renforce cette identification aux territoires basques, tout en s'arrimant encore plus à l'Europe, même si pour le moment le projet de LGV Bordeaux–frontière espagnole est en panne.

L'article de Sophie Masson et d'Adenane Djigo, *Grande infrastructure de transport, coopération transfrontalière et conflits : le cas de la LGV Perpignan–Barcelone*, montre que la conflictualité au sujet d'une infrastructure de cette taille n'est pas là où on l'attendrait. Le tronçon transfrontalier Perpignan–Figueras, au niveau du percement du massif des Albères par la construction du tunnel du Perthus (8,3 km), n'a pas suscité des oppositions comme pour d'autres LGV ou d'autres tunnels ailleurs en Europe comme celui du Fréjus (57 km) ou le tunnel de base du Brenner (55 km) sur lequel nous reviendrons avec l'article de Kevin Sutton. Cette section de LGV Perpignan–Figueras a été acceptée, tandis qu'au même moment un autre projet dans ce territoire, la ligne électrique à très haute tension (THT) était fortement combattue par les populations des deux côtés de la frontière. *A contrario*, cette LGV était attendue avec impatience par les élus et les représentants des milieux socio-économiques aussi bien en Roussillon qu'en Catalogne. Dans ce cas, la conflictualité se situe essentiellement entre l'État espagnol et la forte demande d'autonomie (et maintenant d'indépendance) de la Catalogne mais aussi, d'un côté, entre l'État français et son bras séculier en matière d'aménagement ferroviaire, la SNCF, et de l'autre la Catalogne, l'Espagne, l'Europe et les métropoles importantes qui pâtissent de la non réalisation de la seule section à grande vitesse (Montpellier–Perpignan) manquante<sup>1</sup>. Des soucis d'insertion de détails de cette LGV ont trouvé des solutions, étouffant dans l'œuf les revendications environnementales, laissant par contre libre court à la montée en puissance des questions politiques et institutionnelles que nous retrouvons en Espagne dans le projet de corridor méditerranéen (Libourel, 2015). Notons que la traversée des Pyrénées aux deux extrémités de la chaîne présente des difficultés topographiques importantes et humaines non négligeables par les impacts portés aux terres agricoles, aux paysages pittoresques et aux zones urbanisées traversées ; mais si du côté basque les conflits environnementaux se conjuguent aux questions et aux incertitudes

<sup>1</sup> En été 2017 sera mise en service le prolongement de la LGV Méditerranée entre le nord de Nîmes et le sud de Montpellier, la section Montpellier–Perpignan devrait faire l'objet d'une enquête publique en hiver 2016, permettant ensuite de lancer ou non le projet.

géopolitiques et institutionnelles, en Catalogne ce sont ces dernières qui prédominent et qui sont ravivées dans le bras de fer actuel entre Barcelone et Madrid, entre la Catalogne et le royaume espagnol<sup>2</sup>. L'Europe, dans les deux cas, a joué un rôle important pour apaiser les tensions, en particulier par sa participation financière à ces réalisations dans l'optique de répondre à deux objectifs liés : renforcer le grand marché européen en arrimant l'Espagne au continent et lutter contre la congestion routière et la pollution par l'aide au ferroutage.

Enfin la contribution de Jean-Pierre Wolff, intitulée *La recomposition des jeux d'acteurs liée aux conflits induits par le projet de Bordeaux–Toulouse*, décortique les relations entre l'ensemble des acteurs opposés et défenseurs du projet de LGV pour désenclaver Toulouse à l'aide de la grande vitesse ferroviaire. Le projet ferroviaire porté par les présidents des deux anciennes régions Aquitaine (Alain Rousset<sup>3</sup>) et Midi-Pyrénées (Martin Malvy<sup>4</sup>), relayé par les maires des deux métropoles Bordeaux et Toulouse, s'inscrit dans la continuité de l'ouverture de la LGV Tours–Bordeaux en 2017 et permettant théoriquement en 2024 de relier Toulouse à Paris en 3 heures et 5 minutes. Et malgré la mise en place par Réseau ferré de France<sup>5</sup> (RFF), pour la première fois en France et en accord avec la Commission nationale du débat public, d'un processus de concertation à toutes les étapes du projet, supervisé par la nomination de trois garants de la concertation, les dérives technocratiques prennent vite le dessus par rapport aux objectifs affichés. Les « petits élus des champs » vont s'opposer aux « grands élus des villes », sous la pression d'associations de type NIMBY (*not in my backyard*) mais aussi d'autres, inspirées des courants altermondialistes. Plusieurs élus vont se servir de cette scène politique pour affirmer leur pouvoir et quelques représentants du monde

<sup>2</sup> Le référendum pour l'indépendance de la Catalogne du 27 septembre 2015 ouvre une nouvelle période d'incertitude dans les relations entre Madrid et Barcelone par la nette victoire des indépendantistes.

<sup>3</sup> Alain Rousset entame un nouveau mandat de président à la tête de la nouvelle région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charente en janvier 2016, après avoir été élu sans discontinuer depuis 1998 à la présidence d'Aquitaine.

<sup>4</sup> Martin Malvy a présidé la région Midi-Pyrénées entre 1998 et 2016.

<sup>5</sup> RFF était un établissement public à caractère industriel et commercial, propriétaire et gestionnaire du réseau ferroviaire, qui avait été créé en 1997 par scission par rapport à la SNCF pour la libérer en partie du fardeau de sa dette, reprise par RFF. La loi portant réforme ferroviaire d'août 2014 réunit RFF et la SNCF sous une même holding. Le 31 décembre 2014, RFF disparaît et le 1er janvier 2015, SNCF Réseau reprend les missions de RFF.

associatif vont profiter de cette situation pour acquérir une légitimité politique. Le cas le plus emblématique est celui du porte-parole de l'Union de sauvegarde des villages (USV) qui, sans être en principe contre la LGV, souhaite qu'elle passe ailleurs et qui se servira de cette caisse de résonance pour être élu maire d'une commune de la métropole toulousaine en 2014 et siéger dans celle-ci comme président de la Commission urbanisme et projets urbains.

L'article de Kevin Sutton, *Contestations et médiations autour du projet de tunnel de base du Brenner dans la Province autonome du Haut-Adige/Tyrol du Sud (2007-2010)*, analyse finement l'évolution de la contestation et des conflits autour d'un corridor ferroviaire reliant l'Allemagne du sud à l'Italie du nord, en modernisant et en aménageant un nouvel axe ferroviaire et surtout en perçant en son centre un tunnel de base sous le Brenner (55 km) à la frontière austro-italienne. Deux opérations distinctes s'enchaînent pour offrir un axe plus direct et plus rapide entre la Bavière et la Vénétie et situées dans un espace alpin caractérisé par son appartenance à l'Italie depuis 1919, tout en étant de langue allemande et de culture autrichienne. La complexité de cette situation géopolitique dépasse de loin les difficultés techniques du percement de ce tunnel et la recherche d'un consensus semble difficile à atteindre car, comme au Pays basque dans l'exemple développé par Ander Audikana, une forte identité locale est partagée entre un sentiment d'autonomie et d'indépendance, voire de rattachement à l'Autriche, et une conscience écologiste et altermondialiste très poussée. La population autrichienne a accepté la construction de ce tunnel pour des raisons environnementales, comme en Suisse avec le large aval des populations obtenu à la suite de référendums<sup>6</sup>, et la livraison des tunnels de base du Löchtsberg (34,6 km) en 2007 et du Gothard (57 km) en 2016, contrairement à la population italienne qui, reprenant l'exemple de No TAV<sup>7</sup> lié au projet de la LGV Lyon-Turin et du tunnel de base Euralpin Lyon-Turin (TELT) (56,9 km), s'oppose au corridor pour des raisons diverses. La contestation dans la province autonome du Haut-Adige/Tyrol du Sud a été habilement retournée par le promoteur du projet qui a

associé l'ensemble des forces vives des hautes vallées en jouant sur la proximité avec le milieu socio-économique et politique local, contrebalançant les oppositions plus fortes au corridor ferroviaire dans les basses vallées, en particulier en Vénétie et dans la province autonome de Trento. Cet exemple, qui renvoie aux sensibilités environnementales fortes mais divergentes entre une approche plus « germanique » et une perception plus « latine », nous interpelle par rapport aux situations rencontrées dans le sud-ouest européen.

Dans ce cadre, l'article d'Aurélien Verzegnassi, *La réouverture du Pau-Canfranc : un projet polémique*, présente l'intention de relancer l'ancienne ligne internationale par le tunnel de façade ferroviaire du Somport (7 875 km) qui unissait Pau à Saragosse et dont la section béarnaise Oloron-Sainte-Marie-Canfranc est fermée depuis un accident ferroviaire survenu en 1970 et est transférée sur route. L'ancienne gare internationale et monumentale de Canfranc n'est plus que l'ombre de son passé glorieux et elle n'est plus desservie que par quelques trains régionaux de la RENFE (Red nacional de ferrocarriles españolas) en relation avec Saragosse. Alain Rousset, le président de la région Aquitaine, a décidé en 2014 contre l'avis de RFF, en prenant en charge les travaux, de rouvrir la ligne et d'atteindre Bedous en 2016 au pied du col du Somport. Mais plus implicitement, derrière ce chantier, un autre beaucoup plus important, et qui tutoierait les tunnels étudiés par Kevin Sutton dans sa thèse (Sutton, 2011), est à rappeler. Il s'agit du projet de traversée ferroviaire centrale avec un tunnel de base d'une quarantaine de kilomètres, abandonné sous cette monture-là au début des années 2000 sous les coups de boutoir d'un mouvement fédérant différentes associations et reprenant le slogan rassembleur *No Pasaran*, rappelant les heures noires de la guerre d'Espagne et qui avait fédéré, dans les années 1980, les opposants au projet routier menaçant la vallée d'Aspe. À cette époque, pour remédier au réenclavement de la vallée suite à la fermeture de la ligne ferroviaire, l'État français décidait de construire une nouvelle voie routière rapide pour relier le Béarn à l'Aragon, projet routier qui allait mobiliser contre lui dans les années 1980 et 1990 un très large mouvement rassemblant des écologistes et des défenseurs du patrimoine de cette vallée pyrénéenne à la forte identité occitane et plus précisément béarnaise. Ce mouvement, réclamant depuis les années 1970 la réouverture de la ligne ferroviaire et après avoir obtenu gain de cause contre l'infrastructure routière, s'attaquera 15 ans plus tard au projet de Traversée centrale des Pyrénées retenue par la Commission européenne comme l'axe 16 entre Sines et Paris via Madrid, Saragosse et les

<sup>6</sup> Deux référendums vont relancer la politique ferroviaire helvétique. Le premier, intitulé Rail 2000, voit 57 % des participants appuyer cette politique ferroviaire et le second, Nouvelles transversales alpines, en 1992, amplifie ce soutien populaire avec 64 % de « oui » et concerne en particulier ces deux tunnels ferroviaires.

<sup>7</sup> No TAV (*treno ad alta velocità*), qui peut se traduire par « Non au TGV ». Ce mouvement est né dans le val de Suse dont une partie de la population refuse la réalisation de la LGV Turin-Lyon.

Pyrénées centrales, composé d'un tunnel de base et des accès ferroviaires de part et d'autre, soutenue en particulier par l'Aragon et sa capitale, Saragosse, mais aussi par Martin Malvy le président de Midi-Pyrénées, pour disparaître de l'actualité politique nord-pyrénéenne en 2004, devant l'opposition de la population des vallées pyrénéennes pressenties. La Commission européenne, en 2011, l'a retiré de la liste des projets prioritaires. Actuellement une réflexion est menée d'une nouvelle traversée pyrénéenne, réalisée par le Groupement européen d'intérêt économique Nouvel axe ferroviaire à grande capacité transpyrénéen (GEIE NAFGCT). Mais, devant les incertitudes économiques, les attermoissements en matière de fret ferroviaire et la concurrence des deux lignes aux deux extrémités de la chaîne pyrénéenne, nous ne pouvons pas augurer de sa réalisation et encore moins le comparer aux tunnels construits, comme ceux du Löchtsberg et du Saint-Gothard, ou en chantier pour celui du Brenner.

À côté de ces articles qui interrogent d'une façon ou d'une autre l'infrastructure ferroviaire au sens large et les rôles qu'elle peut jouer dans l'arène politique, d'autres projets touchent les infrastructures routières. L'article *Logiques urbaines et politiques de transport en Espagne : du consensus au conflit*, de Ruben Camillo Lois González et Miguel Pazos Otón, montre que la politique de modernisation et de création de nouvelles infrastructures peut basculer rapidement d'un soutien quasiment total à une forte remise en cause non seulement pour des questions environnementales mais plus fondamentalement pour leur légitimité économique et sociale. En effet, en Espagne, à partir de la réforme constitutionnelle de 1978, les infrastructures ferroviaires et routières de proximité sont de la compétence des communautés autonomes et celles d'intérêt général et stratégique relèvent de l'État. Cette séparation accentuera par la suite les tiraillements qui s'en sont suivis depuis les premiers plans de modernisation du réseau routier des années 1980 jusqu'au schéma de réseau de LGV des années 1990-2000, sans oublier les programmes d'agrandissement des aéroports et des ports. La multiplication de ces infrastructures, et surtout l'éclatement de la bulle spéculative à partir de 2008, questionnent ce modèle de développement de plus en plus décrié en terme de soutenabilité environnementale mais avant tout économique. Si avant la crise économique de 2008 la société espagnole approuvait pleinement cette politique, ceci n'est plus le cas et les critiques, qui semblaient encore isolées et portées par des mouvements écologistes peu suivis, alimentent maintenant un rejet de ce modèle de développement. Le statut de l'infrastructure

comme outil pour sortir du sous-développement change totalement en devenant un gouffre financier supporté en grande partie par la population espagnole. Cette politique de modernisation des infrastructures, menée au nom du rattrapage économique de l'Espagne par rapport à l'Europe, se fait parallèlement à la réécriture des relations institutionnelles, d'un côté entre Madrid et l'État espagnol, et de l'autre les communautés autonomes historiques, auxquelles s'ajoutent les nouvelles communautés autonomes après 1978. Derrière cette politique des infrastructures favorisant systématiquement Madrid, perce la volonté de l'État d'affaiblir cette reconstruction institutionnelle du royaume en lançant la réalisation d'autoroutes et surtout de LGV entre Madrid et les autres capitales des communautés autonomes. C'est un aspect très marqué de cette politique qui, de consensuelle au départ, vire à la confrontation aussi bien sur le plan institutionnel que socio-économique et politique. L'exemple basque décrit par Ander Audikana illustre ces propos d'une façon emblématique à travers la lecture du conflit institutionnel entre le Pays basque et l'Espagne.

L'article d'Ángel Pueyo Campos, Carlos López Escolano et Jorge Dieste Hernández, intitulé *L'évolution de Saragosse vers la mobilité durable : le vélo comme mode de transport urbain. Consensus, paralysie et conflits d'un modèle en effervescence*, illustre que les efforts faits par une municipalité pour développer l'usage du vélo dans une ville dense et disposant d'un système viaire capacitaire, peuvent déboucher sur des résultats imprévus. L'engouement militant, le manque de préparation de la politique du développement du réseau cyclable, les conflits entre automobilistes et cyclistes, mais également entre ces derniers et les piétons, et un défaut de communication politique autour de cette nouvelle problématique de mobilité douce ou active conduisent à des difficultés totalement inattendues pour la municipalité de cette ville. Pourtant, dans une ville au taux de motorisation relativement faible (370 véhicules/1000 habitants), à l'usage important de la marche et des transports collectifs (65 %) dans l'ensemble des déplacements et à l'accroissement notable du réseau cyclable passant d'une dizaine à 190 km entre 2000 et 2015, tout autorisait un développement important du vélo. Dans un premier temps, il a bien eu lieu grâce à l'implication d'associations dynamiques de cyclistes, au soutien bienveillant de la population et à la forte mobilisation de la municipalité dans la promotion des déplacements doux ou actifs. Mais certains cyclistes à la limite du respect des autres usagers de l'espace public et en particulier des piétons ternirent l'image très positive de l'utilisation du vélo dans la ville. Le recours aux tribunaux pour arbitrer des conflits de

plus en plus sévères entre piétons et cyclistes stoppe brutalement le développement de l'usage du vélo. Derrière ce conflit, non seulement le piéton et le cycliste sont pris en otage par l'opposition politique locale alimentée des maladroites partagées par les uns et les autres mais aussi par la municipalité, mais il renvoie aux rapports de forces entre les automobilistes et tous les autres usagers de l'espace public. Ceci s'inscrit dans une histoire récente où la voiture, après avoir repoussé les piétons sur les trottoirs, supprimé les tramways, rejeté les cyclistes et toléré tant bien que mal les bus comme mode de transport du pauvre, est à son tour remise en cause dans les espaces centraux des villes. Cette hégémonie de la voiture battue en brèche dans les espaces urbains de la plupart des villes européennes trouve toujours des défenseurs surtout lorsqu'elle est un argument politique à courte vue comme cela fut le cas lors des dernières élections locales aussi bien en France en 2014 qu'en Espagne en 2015.

Cette conflictualité entre différents usagers de la voirie, nous la retrouvons dans le texte de Bruno Revelli, *Réguler les conflits dans la rue : l'insertion de la logistique dans le centre-ville de Toulouse*. Comme dans l'article sur le vélo à Saragosse, il ne s'agit pas d'infrastructures importantes mises en place par la municipalité toulousaine, mais avant tout d'une réglementation qui s'appuie partiellement sur l'utilisation de certaines voies ou la réservation de places de stationnement à un usage de livraison. Les livraisons de marchandises ont toujours été sujettes à conflits entre d'une part les camionneurs et d'autre part les automobilistes, les chauffeurs de bus, les cyclistes, les piétons, les commerçants et les résidents, pour des raisons diverses. Pour remédier à cette situation, des mesures sont prises et la piétonisation en sera une des plus radicales et symboliques. La rue, lieu de tensions, s'en trouvera apaisée, mais subsistera toujours la question des livraisons et accessoirement celle de son partage ou non entre piétons et cyclistes. Les concepts de rue cloisonnée ou partagée renvoient à une vision globale de l'utilisation des espaces urbains par les différents modes de déplacement et de transport. Les rues de l'hypercentre, piétonnisées, semi-piétonnisées ou toujours ouvertes à une circulation de plus en plus restreinte, continuent à faire toujours l'objet de tensions, même si certaines ont disparu avec la fin de la circulation automobile. Pourtant, dans ce type de voies apaisées, la conflictualité est toujours présente entre les différents usagers. Elle n'est pas dirigée contre la rue piétonnisée, quoique quelquefois cela puisse être le cas, mais elle se manifeste de façon symbolique mais aussi concrète dans ce cas entre les chauffeurs-livreurs, les piétons et les

cyclistes. Les réglementations des infrastructures, aussi précises puissent-elles être, ne libéreront jamais l'espace public des frictions inévitables qui peuvent se produire et la logistique urbaine, par son développement important et le rôle qu'elle joue dans la société de consommation contemporaine, posera toujours des problèmes tant qu'elle ne sera pas véritablement intégrée au fonctionnement de la ville.

Nous pouvons mettre l'article de Jean-Pierre Wolff et de Florence Laumière, *Projets d'infrastructures de transports collectifs et enjeux électoraux dans une métropole française*, en miroir avec celui de Vincent Kaufmann et d'Ander Audikana, mais aussi avec ceux d'Ángel Pueyo Campos, Carlos López Escolano et Jorge Dieste Hernández ou de Bruno Revelli. Il s'agit de l'instrumentalisation d'un projet de ligne de bus à haut niveau de service (BHNS) entre Toulouse, Tournefeuille et Plaisance-du-Touch et qui remplace un projet beaucoup plus ambitieux de ligne de tramway, abandonné à cause de la frilosité de certains élus devant la limitation apportée à la voiture. Le maire socialiste de Toulouse sortant en 2014 s'est arc-bouté à cette ligne dans un secteur qui ne lui était pas sociologiquement et politiquement acquis. La recherche du consensus pour la municipalité sortante n'était pas à l'ordre du jour, elle tenta au contraire d'imposer son point de vue pour défendre globalement sa politique de transports déjà bien attaquée par l'ancienne municipalité lors du prolongement de la première ligne de tramway. L'ancien maire, en s'appuyant sur une association, avait pu bloquer les travaux du tramway et contester la politique des transports de son successeur. Dans le quartier de Lardenne, la constitution d'une association très dynamique contre le BHNS, en s'appuyant sur des arguments techniques recevables en partie, favorisa l'entrée en scène de la principale liste d'opposition, qui à son tour aida cette association pour contrer l'arrivée du BHNS. Même si les élections ne se sont pas jouées uniquement sur cette ligne de BHNS, ce projet a contribué pour une part non négligeable à la défaite du maire sortant en 2014. Actuellement, la nouvelle municipalité de droite a repris le projet, en le modifiant légèrement et en lui donnant un nouveau nom Linéo pour faire oublier le BHNS.

L'acceptabilité ou non d'un projet dans une situation donnée, caractérisée par une montée de la protection environnementale, de la conservation du patrimoine et d'un *statut quo* dans la réalisation de nouvelles infrastructures, semble plus facile à atteindre lorsque la participation de la population, sous différentes formes, arrive à dialoguer avec des acteurs investis par leur

expertise et qui peuvent apparaître trop déconnectés de l'ensemble des réalités pour des opposants ou une partie de la société civile. Malgré les exigences avérées de nouvelles réalisations pour répondre aux besoins de déplacements des populations et afin de tenir compte de l'intérêt général en matière de mobilité, la recherche de nouvelles voies citoyennes s'avère indispensable pour trouver une solution acceptable même si elle n'est pas parfaite pour toutes les parties autour d'un projet. L'exemple de l'agrandissement de la gare principale de Genève, à travers l'article de Vincent Kaufmann et d'Ander Audikana, est révélateur de l'évolution des modes de fonctionnement des divers acteurs face à un projet, qui semble incontournable avec la très forte croissance de la fréquentation de ce nœud ferroviaire s'inscrivant dans diverses échelles, urbaine, métropolitaine, helvétique et européenne. La spécificité locale du quartier des Grottes, lieu de contestations et d'innovations sociales, va imposer dans un milieu urbain extrêmement contraint morphologiquement et patrimoniallement, une nouvelle démarche de démocratie participative. Processus qui s'inscrit à deux niveaux, l'un sur le plan local avec la recherche d'un consensus entre tous les acteurs concernés et l'autre sur le plan national avec la légitimité que donnent aux projets ferroviaires, depuis plusieurs décennies, les plébiscites largement positifs de l'ensemble des référendums populaires en Suisse. La discussion, la participation et le recours à la démocratie populaire participent à cette décomplexification de situations potentiellement inextricables. C'est sans doute la lecture dialectique de cet exemple par rapport aux autres qui, à côté des enseignements propres qu'il nous donne, en renforce tout l'intérêt démonstratif et heuristique.

Nous avons pris le parti d'intégrer deux articles qui sortent volontairement du périmètre géographique que couvre la revue pour prendre du recul et de la hauteur par rapport au questionnement de départ. La contribution de Kevin Sutton et celle de Vincent Kaufmann et Ander Audikana servent en quelque sorte de butte-témoin ou d'étalonnage de la conflictualité liée aux infrastructures de transports dans des problématiques semblables à celles analysées dans les territoires de l'Europe du sud-ouest. Mais, abordées différemment, ne serait-ce que par des jeux et des contextes institutionnels qui leur sont propres comme la recherche à tous prix du consensus, en menaçant de recourir aux outils du référendum et de l'initiative locale, offrant d'autres sorties de crise à des situations à très fort potentiel de contestation comme pour l'agrandissement de la gare de Genève. Dans le cas du tunnel de base du Brenner, le contexte historique,

l'identité culturelle et une « intelligence de situation » aboutissent à une acceptabilité locale du projet débouchant sur sa construction. Mais ces deux cas ne nous autorisent pas à définir une bonne conduite qui serait toujours infaillible et systématiquement reproductible. La démocratie directe avec le recours au référendum ou à l'initiative populaire, dont les résultats ont force de loi, constitue en terme de participation citoyenne une avancée considérable et impose en amont une longue préparation de tous les projets en s'appuyant le plus rapidement possible sur les associations et la population, sans éviter quelquefois les écueils du nymbisme. Cette démocratie participative ne constitue-t-elle pas un risque important de bloquer des projets incontournables si la puissance publique n'est pas capable de construire un dialogue avec toutes les sensibilités favorables et surtout défavorables à un projet ?

Pour terminer ce propos plusieurs questions se posent et la confrontation des différents articles apporte des réponses qui montrent des montages de plus en plus difficiles et incertains dans la réalisation de nouvelles infrastructures. Nous pouvons nous demander si la conflictualité est inhérente à tout projet d'infrastructure, quelque soit sa taille, sa charge symbolique, sa temporalité et/ou sa localisation géographique ? La conflictualité n'est-elle pas une étape indispensable au rejet, à l'amélioration ou à l'acceptabilité d'un projet ? La conflictualité est-elle soluble dans des processus de concertation, tout comme peuvent ou pourraient l'être tous projets d'infrastructure dans ces processus ?

À travers les articles qui composent ce numéro, nous retenons que tous les projets d'infrastructures sont soumis à des formes de plus en plus nettes de contestation dans les pays post-industrialisés. Les marges d'incertitudes et les aléas qui leur sont intrinsèquement liés deviennent des variables de plus en plus fortes quant à leur acceptabilité (Dziedzici, 2004). L'accumulation des incertitudes et des risques, non seulement sur le plan environnemental, socio-économique mais aussi participatif, entre de plus en plus en ligne de compte dans les politiques publiques portées par les différents échelons politico-institutionnels et les grands groupes de BTP, sans pouvoir néanmoins déminer tous les projets de leur charge potentielle d'imprévisibilité en matière conflictuelle (Zembri-Mary, 2014).

Jean-Pierre Wolff