

España, capital Paris. Por qué España construye tantas infraestructuras que no se usan? Una respuesta económica a un problema político

Philippe Dugot

► **To cite this version:**

Philippe Dugot. España, capital Paris. Por qué España construye tantas infraestructuras que no se usan? Una respuesta económica a un problema político. Cahiers de civilisation espagnole contemporaine (de 1808 au temps présent), Histoire politique, économique, sociale et culturelle, Centre de recherches ibériques et ibéro-américaines, 2012, pp.6. halshs-00814172

HAL Id: halshs-00814172

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00814172>

Submitted on 11 Jun 2019

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.

España, capital París. ¿Por qué España construye tantas infraestructuras que no se usan? Una repuesta económica a un problema político

Philippe Dugot



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ccec/4132>

ISBN : 978-2-8218-1372-4

ISSN : 1957-7761

Éditeur

Laboratoire 3LAM

Ce document vous est offert par Université Toulouse 2 - Jean Jaurès



Référence électronique

Philippe Dugot, « *España, capital París. ¿Por qué España construye tantas infraestructuras que no se usan? Una repuesta económica a un problema político* », *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine* [En ligne], 1 | 2012, mis en ligne le 22 octobre 2012, consulté le 11 juin 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ccec/4132>

Ce document a été généré automatiquement le 11 juin 2019.

© CCEC ; auteurs

España, capital Paris. ¿Por qué España construye tantas infraestructuras que no se usan? Una respuesta económica a un problema político

Philippe Dugot

RÉFÉRENCE

España, capital Paris. ¿Por qué España construye tantas infraestructuras que no se usan?: una respuesta económica a un problema político Barcelone, Destino, mars 2012 [2^e édition, 1^o édition en 2010]

- 1 Lorsqu'on connaît le rapport historique compliqué qui peut exister entre l'Espagne et la France, un tel titre ne peut qu'attirer l'attention, notamment au sud des Pyrénées où la défiance à l'égard des « gabachos » est loin d'être éteinte ! Ce titre clairement polémique, loin de traduire l'ouvrage d'un « afrancesado », est mis au service d'un jugement sans concession sur la politique des transports en Espagne. G. Bel part de l'idée que le projet historique dominant au cours de ces trois derniers siècles a été de faire de l'Espagne un pays centralisé sur Madrid, suivant en cela le modèle français, mais avec une différence, toujours valable aujourd'hui selon l'auteur : même si la capitale ibérique s'est érigée au rang d'une incontestable capitale économique, ce statut n'est pérenne qu'à la condition d'un aide permanente de l'État. Les infrastructures de transports dessinant un réseau radial sont inféodées à ce projet avec en filigrane la peur de l'éclatement d'un pays et « la perception croissante en Espagne que la décentralisation a atteint une « limite » qui n'aurait jamais dû être atteinte, parce que menaçant l'Unité Nationale » (p. 241) !

- 2 De fait, alors que « les politiques de transport des pays [du] voisinage ont eu pour priorité de mettre au service de la productivité et de l'activité économique, les infrastructures, [dans] le cas de l'Espagne, au contraire, l'objectif d'aménagement du territoire marqué par une préférence spécifique pour l'organisation du pouvoir politique – la centralisation – est resté dominant. » (p. 21) Derrière la multitude des projets de LGV, l'auteur voit la réponse « au désir, explicite, des dirigeants de réaffirmer leur nationalisme » par la cohésion qui est supposée en découler (p. 196). C'est donc avec une surprise feinte qu'il note la priorité de tel ou tel projet ou réalisation d'infrastructure par rapport à tel autre ! Exemple, pourquoi la ligne de chemin de fer dans le cadre du réseau transeuropéen pour les marchandises, Algeiras-Madrid-Saragosse-Pyrénées-France, a-t-elle été jugée en 2003 prioritaire sur le corridor méditerranéen, pourtant le plus à même de soutenir l'activité ? Il souligne aussi le choix paradoxal d'avoir tracé la première LGV en 1992 entre Madrid et Séville. Pour une infrastructure aussi lourde peut-on mettre sur le même plan la dualité urbaine Barcelone-Madrid avec une Exposition universelle, celle de Séville en 1992 ? De même l'auteur signale que la grande vitesse espagnole, plutôt que de chercher à favoriser les connexions avec le voisin français (mais celui-ci n'a pas non plus fait preuve d'un grand empressement) a développé une « île péninsulaire » et, faut-il le préciser, centrée sur Madrid. On peut aussi l'accompagner dans sa surprise vis-à-vis de l'absence de certaines liaisons dans le réseau de LGV projeté à l'horizon 2020, par exemple entre Barcelone et Valence (respectivement la seconde et la troisième ville du pays).
- 3 Pour lui la réponse ne fait pas de doute : « L'Espagne est un cas extrême d'utilisation de la politique d'infrastructures au service de la hiérarchisation territoriale et de la répartition du pouvoir » (p. 29) au bénéfice du « centre péninsulaire ». « L'objectif avoué fondamental [de la politique des transports] est la cohésion territoriale, davantage que les nécessités du système productif ou l'appui des infrastructures à la productivité » (p. 48). Cette politique de transport dédiée à Madrid et au renforcement de son assise nationale au détriment de tout autre modèle territorial est jugée éminemment néfaste et explique que l'ouvrage se termine sur la sentence de José Ortega y Gasset : « Castilla ha hecho a España, y Castilla la ha deshecho. » (*España Invertebrada*, 1921). Et de mobiliser Adam Smith (*La richesse des nations*, 1776) où celui-ci rappelle que les infrastructures doivent être justifiées, et de fait financées, par le trafic commercial qu'elles supportent. Aussi magnifique que soit une route, elle ne peut être tracée dans un désert. Reprenant également les célèbres travaux de Gabriel Tortella (*Los orígenes del capitalismo en España: banca, industria y ferrocarriles en el siglo XIX*, Madrid, Tecnos, 1973 ; *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza, 1994) et de Jordi Nadal (*El fracaso de la revolución industrial en España. 1814-1913*, Barcelone, Ariel, 1975), il en déduit des dégâts collatéraux majeurs quant au dessein économique de l'Espagne, la politique ferroviaire menée dès le XIX^e siècle ayant porté un fort préjudice au développement industriel. Les politiques suivantes n'améliorent pas ce constat, Germà Bel observant, par exemple, « la flagrante absence de connectivité entre les ports et les centres logistiques par voie ferrée » (p. 197). A partir du XVIII^e siècle, « l'efficacité du transport et sa contribution à la productivité de l'économie furent systématiquement subordonnées aux objectifs administratifs et politiques, jouissant d'un rang supérieur. Avec le temps, cela s'est converti en un modèle normal de développement des infrastructures en Espagne ces deux derniers siècles. » (p. 84). Ajoutons aussi la pression d'un secteur économique important en Espagne, celui des travaux publics, thème qui mériterait d'être abordé dans l'ouvrage selon le propre aveu de l'auteur, et on comprend

qu'il y ait dans le pays « tant d'infrastructures si peu utilisées ». Une actualité faite d'aéroports fantômes ne contredit pas ce propos.

- 4 L'essentiel de l'ouvrage, en rappelant les politiques d'infrastructures depuis le XVIII^e siècle, cherche à nourrir ce point de vue. Le chapitre 2 est dédié à retracer l'émergence de Madrid du statut de capitale administrative à celui de capitale politique. L'orientation centralisatrice et « castillane » se manifeste à partir du début du XVIII^e siècle et de l'accès de Felipe V au trône. « C'est à partir de ce moment-là que se met en marche le projet de transformer l'Espagne en un pays comme la France et Madrid en une capitale comme Paris » (p. 67). Voulant retracer les origines de l'État radial », l'auteur remonte jusqu'aux routes de poste de Philippe V dont la logique radiale est définitivement stabilisée par le décret de 1761 fixant six axes principaux en direction de Madrid cela afin de satisfaire des objectifs administratifs, militaires et d'ordre public tel l'approvisionnement de la capitale mais au détriment de toutes autres considérations, notamment économiques. La politique menée en matière d'infrastructures de transport est un des points saillants d'une politique visant à assoir une centralité monarchique puisque Bel rappelle qu'à la fin du XVIII^e siècle de 15 à 20 % du budget de la couronne est dépensé pour Madrid qui ne compte alors que pour 1,5 % de la population espagnole.
- 5 Les chapitres suivants, successivement consacrés aux premiers chemins de fer, aux autoroutes, à la grande vitesse ferroviaire et aux aéroports, viennent étayer la contradiction entre un « mercado transversal [et un] estado radial » ! Dans le cas de la mise en place du réseau ferré conventionnel à partir du XIX^e siècle et des premières autoroutes à péages le siècle suivant, Germa Bel montre que si les premières réalisations se sont faites au diapason des principaux trafics, il y a rapidement un divorce entre la logique d'aménagement et la logique économique, le réseau se « radialisant » en direction d'un Madrid érigé au titre de kilomètre zéro des principales infrastructures dans le cadre d'un financement public, nonobstant les faibles densités de la Meseta et une géographie économique péninsulaire centrifuge. En matière de chemin de fer, après quelques réalisations isolées au gré de capitaux privés, le plan général issu de la loi de 1855 se caractérise par une série de voies radiales avec pour centre Madrid. Au siècle suivant, concernant les autoroutes, la priorité est certes donnée aux corridors les plus dynamiques, notamment le corridor méditerranéen, ne serait-ce que pour répondre à la politique de développement touristique. Mais le Plan général de 1984-1991, effort massif de création d'autoroutes sans péage, développe surtout une logique radiale, suivant en cela les logiques territoriales précédentes, par exemple le plan de modernisation routière REDIA (*Red de itinerarios Asfálticos* pour la période 1967-1971). En outre, si les premières autoroutes sont développées à partir de 1967 sous le système de concessions, le réseau radial s'appuie largement sur des financements publics et européens (les quatre Communautés où se sont construit le plus d'autoroutes durant la période 1985-1993 relevaient de l'objectif 1). C'est ce processus, plusieurs fois reproduit au gré des évolutions dans les modes de transport, qui accouche du réseau très centralisé sur la capitale politique. Poursuivant la « régularité historique » de construction d'un réseau radial, Germà Bel observe que la modernisation ferroviaire par l'intermédiaire de l'irruption de la grande vitesse, se fait également depuis le kilomètre zéro madrilène avec, en outre, la volonté d'un réseau qui doit « mettre chaque capitale de province à moins de quatre heures du centre de la péninsule ». Ces propos tenus en 2000 par José María Aznar illustrent à l'extrême la vision jacobine de nombreux gouvernants espagnols. L'auteur ajoute à la critique de la modernisation du réseau ferroviaire espagnol, qu'il n'est dédié

aux seuls passagers sans réflexion sur le transport de marchandises. En outre, quels passagers ? Si, à l'instar d'un grand bassin parisien, l'AVE (*Alta Velocidad Española*) fonctionne comme un « cercanías de lujo » pour des villes comme Tolède ou Ségovie (les *cercanías* autour de Madrid peuvent être considérés comme des RER), la fréquentation du réseau n'est pas à la hauteur des investissements. L'auteur a beau jeu de signaler qu'avec « un réseau de haute vitesse pratiquement aussi étendu que ceux du Japon et de la France (de fait plus à partir de la fin de 2010), il s'est transporté à peine plus de 5 % des passagers acheminés au Japon et à peine 15 % du total français » (189). Avec 16,8 millions de voyageurs, en 2010, le ratio est de 10 000 voyageurs par kilomètre de LGV contre pratiquement 60 000 pour la France ou l'Allemagne. L'Espagne leader de la grande vitesse ferroviaire dans le monde (après la Chine en terme de longueur du réseau) ? « Tout un symbole de modernité, sans doute » souligne malicieusement Germà Bel qui aurait de fait pu enfoncer le clou en consacrant davantage que quelques lignes au fait que cet effort d'équipement ne s'est pas concrétisé par un développement industriel et technologique idoine, contrairement à la France.

- 6 L'effort d'équipement des régions les moins riches du pays peut-il au moins être lu comme un aménagement solidaire du territoire ? Mais G. Bel de poser la question : « Est-ce de la solidarité ou de la centralisation ? » (p. 52). Evoquant l'exemple de la Castille, il se demande si ces « régions reçoivent des investissements relativement élevés parce qu'elles sont pauvres ou parce que les infrastructures qui ont pour objectif de développer le réseau radial doivent les traverser ? » Conséquence des différentes phases de la politique autoroutière, Germà Bel fait en outre ressortir la grande variabilité interterritoriale du poids des péages selon les communautés, source, selon lui d'une grande inégalité entre citoyens et entreprises espagnoles. Ainsi, si dans la Rioja ou en Catalogne les autoroutes payantes sont majoritaires (respectivement 75 et 60 %), leur part est nulle en Cantabrie ou en Estrémadure ou très faible comme dans les Asturies, l'Andalousie ou les deux Castilles (inférieure à 20 % dans tous les cas). En Catalogne, certains ne se privent pas de jouer de cette inégalité pour venir étayer le sentiment populaire de « payer pour les autres ».
- 7 Le dernier chapitre, consacré aux aéroports, réinvite ces questionnements. Le mécanisme de centralisation se matérialise d'une façon nécessairement différente à celles des réseaux physiques. La centralisation se manifeste là par la gestion des grandes plateformes aéroportuaires par une entité unique dépendant du gouvernement central, cas exceptionnel par rapport aux principaux pays voisins. Pour Germà Bel, cela traduit encore une fois la volonté de se servir, en l'occurrence, des aéroports « comme d'un instrument du pouvoir politique et de politique territoriale » (p. 203). Cela se réalise au détriment de l'efficacité du fait qu'il n'existe pas, à l'échelle locale et régionale, « la possibilité d'une politique commerciale différenciée » (p. 203). Selon lui il y a là une double-peine, celle d'une « insolidarité » doublée d'inefficience. Au chapitre de la première le fait que l'aéroport madrilène de Barajas reçoit une part des financements publics double de celle de sa part dans le trafic national. Pour ce qui est de l'inefficience, un coût de fonctionnement très élevé.
- 8 La charge contre la politique des transports en Espagne est si violente qu'elle mérite que l'on s'attache à parler un peu plus de l'auteure. Professeuse d'économie, Germà Bel est catalane et a été député du Parti socialiste. Sans doute que ces éléments de biographie ont nourri le reproche d'avoir développé une analyse politique d'un problème économique. L'auteur s'en défend. Dans le postscriptum à la deuxième édition, Bel parle d'une

appréciation erronée car « en réalité, [son ouvrage consiste] en une analyse économique d'un problème politique ». Quoiqu'il en soit, il se dégage de la lecture l'impression d'un ouvrage solidement étayé et donnant une amplitude historique aux choix plus récents en matière d'infrastructures. Germà Bel prend soin de systématiquement confronter la logique espagnole avec les acteurs et les desseins qui ont présidé aux politiques d'infrastructures mises en place dans les pays voisins, la France évidemment, mais aussi l'Allemagne, l'Italie ou le Royaume-Uni. Il y voit la confirmation de l'originalité d'une politique qui n'a pas observé la règle générale « suivie par les principaux pays européens [à savoir] de donner satisfaction aux nécessités du système productif » (p. 96). Sans doute que la politique en matière d'infrastructures de transport ne suffit pas à expliquer le parcours économique difficile de l'Espagne et un certain divorce avec le développement, sensible à compter de la révolution industrielle. Ses travers n'en demeurent pas moins clairement exposés dans ces pages, et le diagnostic posé demeure révélateur de diverses faiblesses espagnoles. Un tel ouvrage devrait donc contenter tous ceux qui veulent mieux connaître la géographie de l'Espagne et plus généralement s'intéressent à la question des transports et de leurs impacts. C'est également une autre façon d'entrevoir la pluralité régionale d'un pays et d'aborder le thème du modèle autonome et de son éventuelle réforme, tant la dimension politique est présente derrière cet équipement du territoire. À l'heure de la crise d'un « modèle » espagnol, dont toutes les faiblesses émergent depuis 2009, c'est aussi un autre élément du diagnostic douloureux à porter sur l'économie avec les incertitudes qui pèsent quant aux modalités de renouvellement des bases productives du pays. Lorsqu'on sait l'importance des subsides européens mobilisés pour cette politique d'infrastructures, ce travail questionne en passant les outils de la politique de cohésion de l'Union européenne.

- 9 Une bibliographie conséquente et une mise en lumière par d'abondantes illustrations cartographiques et de nombreuses statistiques viennent utilement compléter le travail de Germà Bel. Tout cela pourrait motiver une traduction au Nord des Pyrénées.

AUTEURS

PHILIPPE DUGOT

Maître de Conférences, Département de Géographie, Université Toulouse-II Le Mirail