Le TGV-Nord est-il soluble dans les "figures de la concertation à la française" ?

Philippe Menerault

▶ **To cite this version:**

Philippe Menerault. Le TGV-Nord est-il soluble dans les "figures de la concertation à la française" ?. Les Cahiers Scientifiques du Transport / Scientific Papers in Transportation, 1997, 32 | 1997, pp.85-104. 10.46298/cst.11957 . hal-04143617

HAL Id: hal-04143617
https://hal.science/hal-04143617

Submitted on 27 Jun 2023

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.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

les Cahiers Scientifiques du Transport
N° 32/1997 - Pages 85-104

Philippe Menerault
Le TGV-Nord est-il soluble
dans les « figures de la concertation
à la française » ?

LE TGV-NORD EST-IL SOLUBLE DANS LES " FIGURES DE LA CONCERTATION A LA FRANÇAISE " ?

PHILIPPE MENERAULT
INRETS-TRACES

Dans un texte publié récemment, J.M. FOURNIAU[1], prenant appui sur plusieurs études de cas, interroge l'application de la circulaire BIANCO en tant que révélateur de nouvelles pratiques de l'action publique. Partant de l'identification des rapports entre décision, participation et partage du pouvoir, il décrit trois " régimes " qui, pour lui, balisent le champ actuel de l'action publique : *Régime de commandement* au sein duquel " *une technostructure moderniste tente de régler son rapport à l'ensemble de la société* ", *régime de planification* où " *la décision devient un processus d'apprentissage collectif autour d'études touchant à des registres de plus en plus divers* " et *régime pragmatique* enfin, faisant appel à " *l'intervention de plus en plus directe de l'opinion publique et des médias dans le processus de*

[1] Ce texte reprend et complète des travaux de cet auteur publiés par ailleurs (FOURNIAU, 1996 ; FOURNIAU, 1994).

légitimation " (FOURNIAU, 1997). Ces " régimes " trouvent leur origine dans les trois modèles d'évaluation proposés en 1987 par A. BIEBER et J.M. OFFNER (évaluations " analytique ", " procédurale " et " mobilisatrice ") qui s'inspiraient d'une approche de la décision fondée sur les travaux de L. SFEZ (" l'homme certain ", " l'homme probable " et " l'homme aléatoire ") (SFEZ, 1984).

La principale originalité de l'approche développée par J.M. FOURNIAU tient peut-être à l'appréciation portée sur le *régime pragmatique*. Elle reprend la caractéristique centrale de *l'évaluation mobilisatrice*, sa dimension persuasive en direction de l'opinion publique qui vise " à susciter l'adhésion en s'adressant directement à l'usager-citoyen " dans le cadre d'une démarche où " *le système de valeur est imposé et l'appréciation essentiellement positive* "(OFFNER, BIEBER, 1987). Mais, le *régime pragmatique* enrichit cette catégorie d'une composante nouvelle, formant une autre polarité, qui repose sur l'" *autodéploiement d'un espace public régi par la raison communicationnelle* "(FOURNIAU, 1997).

L'analyse de J.M. FOURNIAU se tourne ensuite vers la question procédurale pour examiner les modalités d'application de la circulaire BIANCO (15 décembre 1995). Le débat public, au cœur du dispositif institutionnel, est alors envisagé à partir de trois dimensions : l'engagement politique des élus, la rationalité technico-économique et la participation des citoyens. Les données d'une observation menée sur plusieurs terrains incitent l'auteur à rejeter l'idée d'une coordination équilibrée entre ces trois catégories, suggérée par le texte de la circulaire, pour mettre l'accent sur des couples dominants dans le processus décisionnel. Trois figures sont alors décrites : la *routine institutionnelle* portée par l'axe élus/techniciens, la *mobilisation politique* soutenue par l'axe élus/citoyens, la *réduction du conflit* commandée par l'axe techniciens/citoyens. La grande variabilité des situations rencontrées conduit J.M. FOURNIAU à conclure sur l'ambivalence (mais peut-être devrait-on dire l'ambiguï té ?) de l'action publique qui hésite entre une logique de modernisation de l'Etat et une logique de démocratisation de l'évaluation.

Ce texte, à la problématique claire, illustre une approche très procédurale de l'action publique qui peut être questionnée tant d'un point de vue théorique (par rapport aux théories de l'Etat) que d'un point de vue empirique (par rapport au mode d'analyse, aux choix méthodologiques et aux résultats).

1. LE " REGIME PRAGMATIQUE " ET LES THEORIES DE L'ETAT

Un travail centré sur le sous-secteur " grand projet d'infrastructures des transports " à partir du thème du partage du pouvoir et de l'intermédiation

des groupes ne gagnerait-il pas à faire référence aux débats sur les théories de l'Etat et, en particulier, à ceux qui traversent le monde anglo-saxon depuis les années 60 ? En effet, le *régime pragmatique* décrit par J.M. FOURNIAU fait clairement apparaître des parentés, d'une part, avec le modèle pluraliste d'analyse des politiques publiques et d'autre part, avec le modèle corporatiste.

1.1. LE " REGIME PRAGMATIQUE " ET LES THESES PLURALISTES

Le modèle pluraliste a été défini par P.C. SCHMITTER comme " *un système de représentation des intérêts dans lequel les groupes constituants sont organisés en un nombre variable de catégories multiples, volontairement constituées, concurrentielles, dépourvues d'organisation hiérarchique et auto-déterminées (par type ou domaine d'intérêts), catégories qui ne sont pas spécialement autorisées, reconnues, subventionnées, crées ou contrôlées par l'Etat, de quelque manière que ce soit dans le choix de dirigeants ou dans l'articulation des intérêts et qui n'exercent pas de monopole de représentation dans leurs catégories respectives* " (SCHMITTER, 1970).

Les critiques qui ont orienté l'évolution de cette théorie en direction d'un " néo-pluralisme " (SMITH, 1995) ont essentiellement porté sur : 1) La concentration du pouvoir qui amène à reconnaître à la fois une certaine hiérarchisation à l'intérieur des groupes et l'exclusion des intérêts d'une partie de la population, celle qui ne dispose pas d'un accès à la scène publique - 2) Le rôle de l'Etat, moins monolithique et plus complexe, en raison des concurrences et des conflits qui traversent ses différentes composantes, perspective qui débouche sur la reconnaissance du " pluralisme institutionnel " (NORDLINGER, 1981) - 3) L'influence des partis politiques sur les décisions publiques.

À cette théorie et à ses évolutions s'apparentent trois grands traits de l'analyse de J.M. FOURNIAU :

La **multiplicité des acteurs.** Sur ce thème, la représentation triangulaire adoptée pour l'application de la circulaire BIANCO (autour de l'engagement politique des élus, de la rationalité technico-économique et de la participation citoyenne) peut être mise en relation avec d'autres types de représentations adoptant une géométrie identique. La proximité avec les catégories identifiées par l'analyse de MAC†FARLAND (1987) peut ainsi être soulignée. Celui-ci a développé un modèle dit du " pouvoir triadique " qui met en présence : a) une agence gouvernementale, b) un groupe d'intérêt professionnel (ou de producteurs), c) des groupes d'intérêts publics

(mouvement d'usagers, mouvement social)[2]. On notera cependant que, dans l'optique pluraliste, l'adoption de ces catégories conduit à reconnaître un accès limité du public à la décision politique.

La **dimension décentralisée** d'un certain niveau de pouvoir décisionnel constitue un second trait ressortant des analyses de J.M. FOURNIAU qui les apparentent à l'approche néo-pluraliste ou à ses proches (théorie des régimes urbains). Les stratégies locales de capture des infrastructures, qui contribuent à orienter (ou réorienter) la morphologie des lignes à grande vitesse pour les intégrer dans des projets portés par les différentes collectivités territoriales (régions, département ou communes urbaines), illustrent cette caractéristique. Le recours généralisé à des modes de financements croisés (cf. aujourd'hui la décision de réaliser le TGV-Est) vient accroître l'importance de la dimension locale dans le triptyque participation-évaluation-négociation, mais aussi interroger la conception d'un " intérêt général ".

Le **principe d'égalité** cher aux thèses pluralistes est également repris par J.M. FOURNIAU lorsqu'il évoque la réduction des conflits : " *La création d'un espace de dialogue suppose ainsi que l'on égalise les statuts des différents protagonistes dont le conflit a révélé la dissymétrie* " ; " *Egalisation du statut des acteurs. Le public devient évaluateur* ". Il s'appuie sur les propos de M. ANSELME et C. FORET pour associer l'égalité (" *garantie pour chaque acteur d'être traité à l'égal des présents* ") à l'accessibilité (possibilité pour tous les citoyens de participer au dialogue) et à la publicisation (écho donné à l'ensemble des questions portées sur la scène publique) (ANSELME, FORET, 1993). Une telle perspective rejoint le cœur de la pensée pluraliste qui considère que, même si des intérêts ou des groupes ont des positions privilégiées, la prise de décision politique reflète un équilibre entre l'ensemble des forces en présence, à un moment donné.

1.2. LE " REGIME PRAGMATIQUE " ET LES THESES CORPORATISTES

Le *régime pragmatique* de J.M. FOURNIAU ne se situe pas seulement du côté du pluralisme et de ses épigones, il emprunte également des éléments à un autre grand courant des théories de l'Etat : le corporatisme et ses dérivés (néo-corporatisme, corporatisme local) qui s'est développé à partir des années 70 et dans les années 80, précisément en réaction contre les thèses pluralistes.

Cette approche de la représentation des intérêts met l'accent sur le nombre

---

[2] Ces trois catégories répondaient aux " triangles de fer " proposés par LOWI (1969) qui montraient le caractère intégré des relations entre Agence Centrale de Gouvernement, Commission du Congrès et groupes d'intérêts.

limité d'acteurs et de groupes engagés dans la prise de décision politique. Elle souligne le rôle essentiel de l'Etat (central et local) que traduit la définition d'arrangements institutionnels lui permettant de structurer et de contrôler les groupes d'intérêts et les associations.

Les principales critiques qui ont fait évoluer cette théorie dans le sens d'un " néo-corporatisme ", d'un " corporatisme libéral " ou encore d'un " corporatisme local " ont porté sur le rejet d'une lecture trop " top ⇨ down " de l'élaboration des politiques publiques ainsi que sur le caractère trop agrégé d'analyses qui prétendaient fournir un modèle global de compréhension de l'intermédiation des groupes (JESSOP, 1979 ; JORDAN, 1981). Ces apports ont contribué au développement d'approches réalisées à un niveau intermédiaire (méso-analyses) et portant uniquement sur certains domaines des politiques publiques[3].

Les deux figures de la " routine institutionnelle " et de la " mobilisation politique " décrites par J.M. FOURNIAU à propos de la mise en œuvre de la Circulaire BIANCO puisent largement leur contenu dans une approche néo-corporatiste bien qu'il n'y fasse jamais référence. La première, qui s'appuie sur le couple élu/technicien, limite le débat à une " *communication avec les publics pour faire approuver un projet mais non pour en élargir l'argumentaire, ni pour le transformer. La négociation a lieu sur d'autres arènes, sans débat public, et n'est conduite qu'avec des représentants des différents intérêts intégrés à la conduite du projet* ". Dans la seconde, qui s'appuie sur le couple élus/participation des citoyens, le rôle du public se borne à " *faire nombre derrière les leaders régionaux, à faire la démonstration de l'existence d'une volonté politique face au risque perçu que l'Etat fasse d'autres choix que celui désiré. Là encore, le rôle des associations est celui de forces d'appoint* ". Les attributs de ces deux figures sont donc bien fondées à la fois sur la **concentration des pouvoirs**, et sur la **hiérarchisation de la représentation des intérêts** qui marquent les approches néo-corporatistes.

1.3. LE " REGIME PRAGMATIQUE " ET LES RESEAUX D'ACTION PUBLIQUE

Les deux conceptions des rapports entre participation, évaluation et négociation décrites dans le texte de J.M. FOURNIAU ne sont donc pas

---

3 " *Le corporatisme de niveau intermédiaire fait référence à la fusion des processus de représentation des intérêts, la prise de décision et l'élaboration des politiques publiques concernant une gamme de questions politiques plus restreinte que les préoccupations du corporatisme de portée nationale qui se situent autour de la conduite des systèmes* " (CAWSON, 1986).

réellement innovantes. La " modernisation de la consultation " épouse tous les contours d'une vision néo-corporatiste tandis que la " démocratisation de l'évaluation " présente une posture néo-pluraliste. En revanche, ce qui est plus intéressant, c'est l'association de ces deux conceptions pour mieux comprendre le fonctionnement d'un même objet : l'application de la circulaire BIANCO. Elle témoigne de l'intérêt d'une démarche d'analyse menée en termes de " réseaux de politiques publiques " telle que R.A.W. RHODES l'a formulée (RHODES, 1981 ; RHODES, 1986). S'intéressant aux relations entre gouvernement central et instances locales en Grande-Bretagne, cet auteur a été amené à identifier cinq catégories de réseaux que distinguent le nombre de participants, la stabilité des organisations et leur degré d'intégration (Tableau 1). Ils sont répartis sur " *un continuum allant des communautés de politique publique fortement intégrées, aux réseaux thématiques intégrés de manière très lâche* " (RHODES, MARSH, 1995) :

Replacé dans ce cadre d'analyse, le texte de J.M. FOURNIAU sur " la concertation à la française " apporte notamment des éléments de réponses à un ouvrage consacré aux " policy networks " dont l'objectif était d'interroger l'utilité et le statut (théorie, modèle, typologie) des réseaux d'action publique (LE GALES, THATCHER, 1995). Son travail empirique illustre clairement l'intérêt de disposer, sinon d'une théorie, " *d'une catégorie générale permettant d'englober, plus que de dépasser, les principaux paradigmes d'analyse des politiques publiques. Le pluralisme et le néo-corporatisme ne sont plus alors que des formes parmi d'autres de réseau d'action publique* " (HASSENTEUFEL, 1995).

Mais l'approche de J.M. FOURNIAU pose aussi d'intéressants problèmes méthodologiques. En particulier, à la lecture de son texte, on peut finalement se demander en quoi l'application de la circulaire BIANCO, a-t-elle une incidence sur le résultat des politiques publiques ? Comment influe-t-elle sur les phénomènes d'intermédiation[4] ? Un anachronisme de l'auteur rend particulièrement sensible ces interrogations. Pour illustrer la figure de la " mobilisation politique " dans le champ d'application de la circulaire Bianco, il s'inspire des travaux que nous avons menés sur la territorialisation du TGV-Nord. Or, ce terrain échappe précisément à la procédure BIANCO ; la réalisation du TGV-Nord (ouverture en juin 1993) est presque achevée au moment de son adoption (15 décembre 1992). Le constat de ce décalage amène à penser qu'une démarche trop centrée sur les procédures et les étapes qui lui sont associées apporte moins à la compréhension des phénomènes d'intermédiation entre les individus et les groupes engagés dans la

[4] Sur cette question, on pourra se reporter notamment à l'intéressant article de OLLIVRO (1995).

production de l'action publique qu'une analyse fondée sur le repérage des acteurs en présence, des échelles spatiales dans lesquelles ils agissent et des ressources dont ils disposent. Cette dernière perspective (largement développée par les tenants des analyses en termes de réseaux de politiques publiques) permet en outre d'éviter la vision trop monolithique des catégories d'acteurs envisagées qui nous semblent demander un mode de lecture plus désagrégé pour être véritablement opératoire.

Tableau 1 : Modèle de Rhodes : Communauté de politique publique et réseau d'action publique

Type de réseau	**Caractéristique du réseau**
Communauté de politique publique ou Communauté territoriale	Stabilité, membres très fortement sélectionnés, interdépendance verticale, articulation horizontale limitée.
Réseau professionnel	Stabilité, membres très fortement sélectionnés, interdépendance verticale, articulation horizontale limitée (sert les intérêts de la profession).
Réseau intergouvernemental	Nombre de membres limité, interdépendance verticale limitée, articulation horizontale importante.
Réseau de producteurs	Nombre de membres fluctuant, interdépendance verticale limitée (sert les intérêts des producteurs).
Réseau thématique	Nombre de membres important et changeant, interdépendance verticale limitée.

source : RHODES, MARSH, 1995.

2. LE TGV NORD ET LA FIGURE DE LA " MOBILISATION POLITIQUE "

En reprenant le cas du TGV-Nord (hors de toute référence à la circulaire BIANCO), perçu à travers les enjeux du passage du TGV dans Lille, nous voudrions maintenant proposer une autre représentation des relations entre

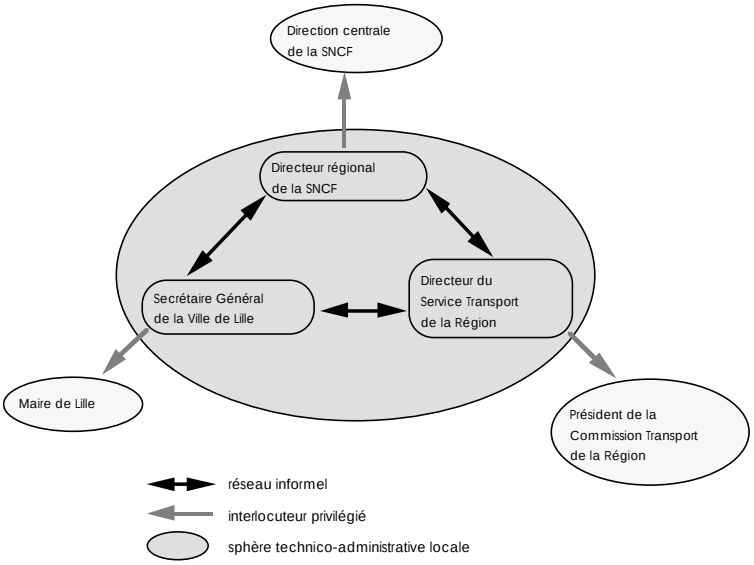
participation-évaluation-négociation, exprimée en termes de système d'action local, en mettant l'accent sur les points de friction analysés en tant que révélateurs des contours d'un **système d'action local**.

2.1. LA RATIONALITE TECHNICO-ECONOMIQUE, AU CŒUR OU EN MARGE DU SYSTEME D'ACTION LOCAL ?

Nous ne nous attacherons guère au cœur de ce système dont nous avons, par ailleurs, détaillé l'architecture et le mode de fonctionnement (MENERAULT, 1997 ; MENERAULT, 1996a). Rappelons seulement que la question du passage du TGV au centre de Lille a été un objet de discussions important opposant les services centraux de la SNCF (favorables au contournement ouest de la ville) à un milieu local unifié (défendant l'option de la localisation d'une gare en cœur de ville). Nous avons en outre montré que cette unité ne constituait pas une donnée, mais un construit révélé par les réticences initiales de leaders politiques qui ont joué ultérieurement un rôle clé dans l'aboutissement du processus décisionnel en faveur de la gare centrale (Maire de Lille et Président de la Commission Transport de la Région). Le cadre de la " communauté de politique publique ", avec son réseau d'acteurs peu étoffé, polarisé et stable dans le temps nous a paru adéquat pour décrire la dynamique d'un projet dont l'expertise locale a constitué le moteur (Figure 1). Elle s'est articulée autour de l'activation d'un réseau inter-personnel centré sur quelques personnages : à la Ville de Lille, un Secrétaire Général Adjoint chargé du dossier TGV, à la Région Nord-Pas-de-Calais, les Directeurs des Transports successifs et, à la SNCF, le Directeur Régional.

Le rôle du Directeur Régional de la SNCF dans l'intermédiation des intérêts mérite que l'on s'y arrête. Sa position délicate, à la charnière de l'entreprise à laquelle il est rattaché et du territoire auquel il est affecté l'a cependant amené à défendre la solution du passage du TGV dans Lille auprès de la SNCF. Son argumentaire s'est appuyé sur l'intérêt de la localisation d'une gare centrale en terme d'aménagement, mais surtout, sur une critique interne des modèles d'évaluation de la SNCF, peu aptes à tenir compte des contraintes locales (grande fragmentation communale et échelle des supports cartographiques utilisés). Au sein de l'entreprise, le pouvoir décisionnel du Directeur Régional est faible dans ce domaine ; en revanche, fondamental est l'appui technique qu'il a été en mesure d'apporter aux services des collectivités locales dans leur volonté d'attirer l'attention de la sphère politique régionale sur l'intérêt du passage dans Lille.

Figure 1 : Le premier cercle du réseau d'expertise technico-administrative locale



En regard de la lecture de J.M. FOURNIAU sur la figure de la " mobilisation politique " rapportée au cas du TGV-Nord (Figure 2), trois remarques peuvent alors être formulées :

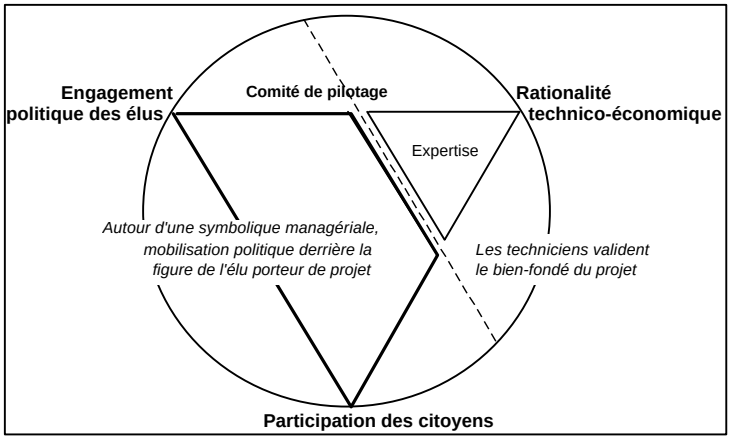
- D'abord, à travers la schématisation qu'il adopte, le couple phare est celui qui unit l'engagement politique des élus à la participation des citoyens. Le rôle des techniciens se limitant dans ce cas à " valider le bien fondé du projet ". Nos analyses, au contraire, tendent à mettre l'accent sur le **rôle fondateur de l'expertise technicienne** qui vient ici nourrir et soutenir en permanence un projet territorial qui prend corps progressivement. Parallèlement, le rôle de la " participation citoyenne " nous paraît trop faible dans ce cas pour pouvoir être montrée comme une polarité forte de la " mobilisation politique ".

- Ensuite, l'étude fine du cas du TGV-Nord souligne que " la rationalité technico-économique " n'est pas une et indivisible, même au sein de l'opérateur de réseau. Les **catégories identifiées** peuvent donc **s'avérer trop globales** pour rendre compte des liens d'intermédiation.

- Enfin, au delà des liens inter-institutionnels du réseau de politique publique, l'exemple du TGV-Nord traduit **l'importance du niveau individuel** et inter-individuel. L'implication du Directeur Régional est importante dans la mesure où il a accès ou dispose d'informations essentielles de par sa place dans l'entreprise, mais c'est sa personnalité et non pas sa fonction qui l'amène à jouer un rôle dans le processus décisionnel. Les travaux récents

d'I. CAMILLERAPP (1997) sur le prolongement du TGV-Bretagne/Pays-de-Loire montrent, à l'inverse, que la Direction Régionale de la SNCF se tient à l'écart de ce projet qu'elle ne considère pas comme relevant de sa compétence.

Figure 2 : La figure de la mobilisation politique, définie par J.M. FOURNIAU



Source : FOURNIAU, 1997

Au-delà de l'acceptation de " *ce TGV qui doit passer dans Lille* " (affirmation qui a progressivement pris un statut de norme[5]), nous voudrions maintenant revenir sur les aspérités qui ont marqué le processus de décision. Elles permettent de mieux exprimer les rapports entre participation-évaluation-négociation. Dans l'analyse de ce processus qui conduit à créer du sens autour de la localisation d'une infrastructure, les éléments de controverses constituent des éléments-clés pour comprendre, à partir de ses marges, le fonctionnement du système d'actions locales. Le problème central devient alors celui proposé par L. SFEZ : " *Dans quelle mesure un changement à la périphérie entraîne-t-il une rupture au centre ? C'est la question de l'efficacité de la déviance qui est posée ici* " (SFEZ, 1984).

Nous retiendrons ici trois types de revendications distinctes dans le temps, dans leurs objectifs et dans leurs modes de régulations qui ont contribué à organiser trois sous-systèmes susceptibles -*a priori*- d'altérer le jeu créé autour de la question du passage du TGV dans Lille. Nous analyserons ces différents sous-systèmes à partir du type de contestation qu'ils motivent et que nous qualifierons respectivement de politique, de citoyenne et de technicienne, reprenant ainsi les catégories sur lesquelles s'appuie J.M. FOURNIAU pour mieux en montrer la **fragmentation**.

---

[5] Dans la perspective ouverte par MULLER, 1995.

2.2. LE TGV DANS LILLE ET LA REVENDICATION POLITIQUE

Sur le thème de la revendication politique liée au TGV, de 1987 à 1989, la position de l'ancien président de la communauté urbaine se heurtait à celle du Maire de Lille. Si tous deux défendaient l'idée du passage du TGV dans Lille, le premier refusait d'une part, de l'accompagner de la création d'un centre d'affaire de niveau international, jugé consacrer l'hégémonie lilloise sur la métropole du Nord ; et d'autre part, s'opposait à toute forme de compensation financière à attribuer à la SNCF, perçue comme une entreprise voulant faire injustement payer les collectivités locales. Cette " position dure " d'A. NOTEBART ne pouvait être soutenable qu'en présence d'une forte cohésion politique. Or, celle-ci lui faisait défaut, en raison du fonctionnement même de la communauté urbaine, au sein de laquelle il cultivait les divisions génératrices de blocages, mais aussi, de la stature politique de son principal rival, le maire de Lille[6]. L'action de l'ancien président de la communauté urbaine s'inscrivait ainsi dans le cadre d'un système de valeurs privilégiant un clientélisme politique de plus en plus en contradiction avec la promotion d'une culture d'" élu-entrepreneur ", incarnée par P. MAUROY[7], susceptible d'aider à modifier l'image de l'agglomération.

Cette première forme de dissension, sur le registre du politique, permet d'introduire la question des échelles privilégiées de l'intervention locale. Le projet d'associer au cœur de Lille une gare TGV et un centre international des affaires ne pouvait concerner uniquement le niveau municipal. Dans ce contexte, P. MAUROY a été amené à développer, dans un premier temps, une *stratégie de contournement* de l'institution communautaire à deux niveaux :

- *infra-communal* : ne pouvant compter sur l'appui technique de la structure communautaire pour porter un projet de développement

---

6 Comme le note B.GIBLIN-DELVALLET, " *L'opinion publique -et donc les électeurs- n'aurait sûrement pas compris qu'à l'heure où se décident les grands aménagements de la métropole (TGV Nord, centre international des affaires, métro), les élus ne se dotent pas d'un outil efficace de décision. Le triste spectacle d'une institution bloquée, en partie par la personnalité de son président et par son hostilité au maire de Lille, nuisait à l'ensemble des élus, qu'ils soient de droite ou de gauche* " (GIBLIN-DELVALLET, 1990).

7 L'analyse des votes aux élections municipales de 1995, réalisée par A. LAURENT, montre bien comment cette option s'est avérée payante puisque les électeurs de P. MAUROY, évoquent notamment volontiers à l'appui de leur choix " une ville tournée vers l'avenir, un lieu de travail et un grand centre régional ". Comme l'écrit LAURENT, " *En fait, c'est un discours d'adhésion au maire sortant et à son bilan, plus qu'à la gauche en général, et au socialisme en particulier. Les thèmes évoqués renvoient donc au local, espace d'action de P.Mauroy, et beaucoup moins à la dimension nationale* " (LAURENT, 1996).

autour de la future gare TGV, le maire de Lille, avec l'appui du secteur bancaire, initie la création d'une société d'études de droit privé, " Euralille-Métropole ", chargée de préparer un projet d'urbanisme sur le secteur des gares. En 1990, cette société est transformée en SEM-Euralille, avec pour mission de conduire la phase opérationnelle d'aménagement et de commercialisation de ce " *nouveau quartier* " (En devenant président de la communauté urbaine en 1989, P. MAUROY impliquera alors directement cette institution dans le processus de réalisation d'Euralille).

- *inter-communal :* l'ampleur des projets liés au passage du TGV dans Lille nécessite des interventions à l'échelle de l'agglomération. Pour pallier le déficit d'appui territorial à ce niveau, P. MAUROY intervient sur le registre sectoriel en pilotant, fin 1986, la création d'une association : " *TGV gare de Lille* ", afin de conforter la légitimité de son action : parmi ses membres fondateurs, figureront notamment les maires des trois autres principales collectivités de l'agglomération (Roubaix, Tourcoing et Villeneuve d'Ascq). Ils témoignent ainsi de la reconnaissance d'une solidarité d'agglomération, par delà les clivages des formations politiques et le fractionnement des institutions existantes.

A travers cette forme de régulation territoriale qui consiste à court-circuiter une communauté urbaine paralysée et son président, en créant de nouvelles structures pour investir les champs qu'elle refuse d'occuper, se révèlent les deux cadres spatiaux aujourd'hui incontournables en matière d'aménagement urbain : le quartier et l'agglomération que J.P. GAUDIN (1993) a clairement identifiés.

2.3. LE TGV DANS LILLE ET LA REVENDICATION CITOYENNE

Sur le thème de la revendication citoyenne, plusieurs associations se sont créées pour demander une meilleure prise en compte de " l'environnement " dans la réalisation de l'infrastructure ferroviaire au sein de l'agglomération lilloise. Leur action s'est déroulée entre 1988 et 1991. Elles n'ont jamais remis en cause l'utilité du TGV-Nord, mais ont porté le débat autour de la question des protections phoniques. Deux secteurs géographiques aux caractéristiques distinctes ont constitué des périmètres d'actions privilégiés pour ces associations :

- d'une part, le Mélantois ou versant sud de l'agglomération (communes de Seclin, Phalempin, Chemy, Camphin-en-Carembault, Avelin, Carvin) qui constitue un secteur péri-urbain à dominante peu dense (à l'exception de Seclin) où des associations comme " Avelin environnement " se sont fait entendre ;

- d'autre part, le secteur Nord-Ouest de la métropole lilloise (communes de Lambersart, St-André, Lompret, Verlinghem, Pérenchies, Ennetières en Weppes, Bois-Grenier) qui comprend plusieurs collectivités de la proche banlieue dense de Lille. Les associations " Pont-Royal ", " APAVE " et " CARELE " (collectif des associations de la régions lilloise de l'environnement) y interviennent.

Pour ces deux espaces, les associations avaient la même demande technique initiale : celle d'un passage enterré du TGV que, pour des raisons financières, la SNCF ne pouvait accepter. Au-delà de quelques soutiens réciproques limités, les deux secteurs géographiques n'ont cependant jamais réellement présenté de front uni.

En fait, les inquiétudes de la population exprimées par les associations ont été très rapidement canalisées par les circuits politiques traditionnels. Dans les deux cas, des organisations intercommunales *ad hoc* ont pris en charge la défense des intérêts mis en cause : au SIVU du Nord-Ouest, fortement épaulé par la commune de Lambersart dont le maire, M.P. DAUBRESSE, est également, à l'époque, vice-président de la communauté urbaine, député et conseiller régional, répond la création du SIVU du Mélantois[8] où s'impliquent les maires des quatre collectivités participantes.

Cette captation par le politique des revendications des populations municipales témoigne à la fois de la capacité d'écoute des élus locaux, de leur disposition à se saisir d'une demande sociale en se posant comme médiateurs reconnus, mais aussi de leur aptitude à la transformer en problèmes pouvant trouver des solutions. Dans ce contexte, la *négociation* est le mode de régulation privilégié. Elle est d'autant moins délicate à mener qu'il existe un espace de négociation important entre un simple passage aérien du TGV sans aménagements et la tranchée couverte des revendications initiales. De ce point de vue, parce que sur le plan technique, la mobilisation de différentes ressources améliorant la protection phonique est possible pour permettre des arrangements, on peut dire que l'infrastructure ferroviaire constitue ici un objet idéal pour valoriser l'action politique. Si cette dernière a pris des canaux différents selon les lieux, elle procède cependant de mécanismes identiques que l'on peut résumer en trois phases :

- *Développer et cultiver la demande d'enfouissement du TGV*. Cette première étape passe par des relais différents en fonction des espaces concernés : au-delà du soutien aux manifestations et de quelques

[8] Il regroupe les communes de Seclin, Phalempin, Chemy, Carvin, et Camphin-en-Carembault.

actions spectaculaires (occupation des voies, creusement de tranchées symboliques) que l'on retrouve de part et d'autre, on retiendra surtout qu'à la mise en scène de l'expression collective par le vote, choisie par le SIVU de Mélantois, répond la mise en avant de la fonction tribunicienne de l'élu pour le secteur Nord-Ouest. D'un côté, l'organisation et la promotion des résultats d'un vote, dont l'issue ne faisait guère de doute, dans les communes du syndicat autour de trois assertions : 1) J'accepte le passage du TGV en hauteur dans la plaine du Mélantois selon le projet retenu par la SNCF ; 2) J'exige le passage du TGV en enterré ; 3) Je ne me sens pas concerné ; de l'autre côté, l'organisation de nombreuses conférences de presses o¢ s'illustre la personnalité de M.P. DAUBRESSE. Cette différence de prise en charge de la revendication s'explique par des contextes politiques contrastés : absence de leader à forte ambition politique pour le Mélantois ; présence d'un personnage d'opposition sur la scène locale, jeune, bien inséré dans les réseaux partisans (Secrétaire départemental du CDS et président départemental de l'UDF) et disposant de la ressource politique procurée par le cumul des mandats électoraux de premier et second degré (communauté urbaine).

- *Transformer la norme d'objectif (le TGV doit passer en souterrain) en norme de résultat (il ne faut pas dépasser les 65 décibels admis).* Cette deuxième phase permet d'ouvrir le champ de la négociation. Elle procède de la reconnaissance mutuelle de l'inacceptabilité des options sectorielle (un TGV sans aménagement) et territoriale (le passage en souterrain) et de l'existence d'un terrain sur lequel porter le débat : le respect d'une norme phonique. Expertise technique commandée par la communauté urbaine et acceptée par la SNCF, contre-expertise réalisée par les associations, constituent alors les leviers qui alimentent le fonctionnement du processus de décision. La bataille des décibels engagée, l'ensemble des interventions s'est alors déplacé sur l'établissement d'un seuil qui respecte et, si possible, aille au-delà des normes fixées par les textes en vigueur.

- *Trouver une issue acceptable par l'ensemble des partenaires, montrant que des compensations vont être réalisées pour pallier les nuisances phoniques engendrées par la ligne à grande vitesse*. Cette troisième phase passe par l'élaboration de solutions techniques adaptées à des options politiques acceptables, assorties d'un accord sur les moyens financiers nécessaires. La communauté urbaine, dont P. MAUROY est devenu président, a joué un rôle important en matière de suivi technique et de financement des opérations. Pour le Mélantois, la conclusion du processus revendicatif a été traitée par une

convention signée entre le SIVU et la SNCF qui porte essentiellement sur une diminution du seuil de bruit à 60 décibels (notamment grâce à une révision du profil en long de l'infrastructure ferroviaire), sur un traitement paysager plus adapté (avec mur anti-bruits) et sur le rétablissement et l'amélioration de la continuité des réseaux viaires. La SNCF, le conseil général et la communauté urbaine ont accepté le financement de ces travaux. Une fête populaire, organisée par le syndicat intercommunal, a marqué symboliquement l'issue des négociations. Pour le secteur Nord-ouest de l'agglomération, sur les communes de Lambersart et de St-André, des murs anti-bruits et des merlons de terre protecteurs ont été érigés tandis qu'une station de mesure des nuisances phoniques a été créée. Les travaux ont permis, selon les données de la communauté urbaine et de la SNCF, de réduire à 62 décibels le niveau sonore sur ce secteur. La SNCF a payé la moitié des sommes nécessaires aux installations permettant d'atteindre la norme de 65 décibels ; l'autre moitié étant financée par la communauté urbaine qui a, en outre, supporté l'intégralité des dépenses supplémentaires permettant de minorer le bruit à 62 décibels. Du point de vue politique, le bénéfice personnel est important pour le maire de Lambersart qui peut insister sur les résultats obtenus en faveur des populations riveraines et sur le financement extra-municipal des réalisations[9].

2.4. LE TGV DANS LILLE ET LA REVENDICATION TECHNICIENNE[10]

Sur le thème de la revendication technicienne, le clivage, au niveau local, a porté sur la réalisation (ou non) d'une gare unique pour Lille[11], lieu d'interconnexion de l'ensemble des services ferroviaires : TGV nationaux et internationaux, trains régionaux (TER), services urbains de VAL et tramways. L'ouverture d'un tel équipement aurait doté Lille de ce que J. VARLET nomme une " *plate-forme centrale d'interconnexion* " et qui constitue l'un des éléments-clés de ses trinômes d'interconnexions dont il a dressé le schéma à l'échelle européenne (VARLET, 1992).

---

9 Le total du financement atteint, pour le secteur Nord-ouest, 60 millions de francs.

10 Ce paragraphe reprend les éléments de MENERAULT, 1996c.

11 Rappelons qu'il existe aujourd'hui deux gares à Lille : celle de Lille-Flandres qui accueille les trains régionaux, inter-régionaux et les TGV Paris/Lille ; celle de Lille-Europe, gare nouvelle qui accueille les TGV d'interconnexion ainsi que les trains situés sur l'axe Londres/Bruxelles (les trains Paris/Londres traversant la gare sans s'y arrêter).

A travers les entretiens que nous avons réalisés, cette question de la " gare unique " apparaît comme une ligne de fracture très nette entre les techniciens tenants de ce que l'on pourrait appeler la culture SNCF et les techniciens territoriaux. Si l'unanimité se faisait sur la nécessité d'un passage du TGV au cœur de Lille, la gare unique, au contraire, divisait.

- Du côté de la SNCF, si l'on reconnaît volontiers que " l'optimum multimodal " n'a pas été atteint, on l'impute à la non réalisation d'un transport hectométrique entre les deux gares dont on souligne qu'il avait été initialement programmé par la collectivité ; parallèlement, l'accent est mis sur le manque de réalisme de l'idée de gare unique dont le coût s'avérait prohibitif.

- Du côté des collectivités (région, ville, et communauté urbaine), c'est le regret de n'avoir pas réussi à pousser le dossier jusqu'à son inscription sur l'agenda politique qui prime, d'autant que la gare de Lille-Flandres connaît aujourd'hui des problèmes de saturation en partie liés à sa situation de gare cul-de-sac. Dans cette optique, le coût de l'opération, si élevé fut-il, n'apparaissait pas insurmontable aux yeux des techniciens territoriaux. C'est plutôt l'impossibilité de globaliser les propositions : passage du TGV dans Lille+gare unique qui a fait problème. Le premier objectif bénéficiait, en effet, du support des études techniques réalisées dans les années 60†; le second n'a été considéré que tardivement, lorsqu'un cabinet d'architecte local (Deryng) a proposé en avril 1989, sans commande initiale, un projet de gare unique. Comme l'exprime l'un de protagonistes du processus décisionnel : " *C'était techniquement possible, mais on sortait exsangue du combat mené contre la SNCF pour le tracé du TGV dans Lille. Plus personne ne se sentait en mesure de refaire une négociation portant sur un montant identique : 1 milliard pour associer deux gares* ". De plus, le projet d'urbanisme dessiné par Rem Koolhaas pour le site d'Euralille était déjà trop avancé pour que le milieu politique se saisisse alors de l'opportunité offerte par l'option " gare unique " pour la porter sur son agenda.

Dans cet épisode, le problème de la temporalité décalée des projets a rejoint celui de l'absence de consensus au niveau de la sphère technicienne régionale pour aboutir à une mise à l'écart de la création d'une plate-forme centrale d'interconnexion. Dans ce contexte, *l'abandon* a donc constitué le mode de régulation retenu.

CONCLUSION

A l'issue de cette analyse des trois types de revendications et oppositions qui se sont manifestées au cours de la phase de mise en œuvre du TGV dans l'agglomération lilloise, on peut résumer les différents clivages exprimés à travers un tableau synthétique :

Type d'opposition	Objet	Durée	Mode de régulation
Politique	Orientation stratégique pour l'agglomération : Centre d'affaires associé à la nouvelle gare TGV	1987-1989	Contournement
Citoyenne	Environnement : Protection phonique.	1988-1991	Négociation
Technicienne	Aménagement : La gare unique.	1986	Abandon

Ces résultats permettent de qualifier autant de sous-systèmes qui sont venus s'accrocher au " noyau " fondé par le système défini autour du choix de l'option d'un passage du TGV au cœur de Lille. Ont-ils pour autant créé des situations de " déviances ", pour reprendre les termes de L. SFEZ, c'est à dire un positionnement " *à la marge d'un système, marge contestatrice qui devrait entraîner la perte du système* " (SFEZ, 1984) ?

En fait, il apparaît nettement que l'ensemble de ces sous-systèmes participent de la " *déviance normale* ", c'est à dire, de celle qui, pour L. SFEZ, a pour objet d'assurer " *un bon fonctionnement social* ". En aucun cas, ils ne vont remettre en cause le postulat initial qui consiste à affirmer " *il faut un TGV dans Lille* ", ni même en contester radicalement le tracé. Les images forgées autour de l'infrastructure nouvelle -modernité-ouverture européenne-support de développement économique- et qui nourrissent le système de valeurs sont tellement prégnantes qu'elles entraînent le rejet de tout risque de " *déviance totale* " portant atteinte au noyau du système d'actions. La mise en scène du consensus politique local (toute résistance est contournée -Cf. revendication politique) alimentée par les représentations techniciennes homogènes (les clivages provoquent un abandon rapide des projets, quitte à susciter des regrets ultérieurs -Cf. revendication technicienne) et la saturation de l'espace par le politique (illustrée par l'immédiate récupération des craintes des populations -Cf. revendication citoyenne) contribuent ainsi à expliquer, à partir de ses marges contestatrices, les rapports entre participation-évaluation-négociation.

BIBLIOGRAPHIE

ANSELME M., FORET C. (1993) L'évaluation comme processus de légitimation de l'action publique : la politique de DSQ à la Réunion. In **Les raisons de l'action publique**. Paris, l'Harmattan.

CAMILLERAPP I. (1997) **Analyse du processus de territorialisation de la grande vitesse ferroviaire : le projet Bretagne/Pays-de-Loire**. Mémoire de DEA Transport, ENPC/Paris XII, (Menerault Ph, Ollivro J, Stransky V dir.).

CAWSON A. (1986) **Corporatism and Political Theory**. Oxford, Basil Blackwell.

FOURNIAU J.M. (1994) Rendre la décision plus transparente : évolution récente des pratiques françaises de conduite des grands projets d'infrastructure de transport. **Flux**, n°18, p. 33-46.

FOURNIAU J.M. (1996) Transparence des décisions et participation des citoyens. **Techniques, Territoires et Sociétés**, n°31, p. 9-47.

FOURNIAU J.M. (1997) Figures de la concertation à la française. In **Ces réseaux qui nous gouvernent ?** Paris, l'Harmattan, coll. Villes et entreprises, p. 371-401.

GAUDIN J.P. (1993) **Les nouvelles politiques urbaines**. Paris, PUF, coll. Que-sais-je?, 127p.

GIBLIN-DELVALLET B. (1990) **La région, territoires politiques : le Nord-Pas-de-Calais au bout du tunnel**. Paris, Fayard.

HASSENTEUFEL P. (1995) Do policy networks matter ? Lifting descriptif et analyse de l'état en interaction. In **Les réseaux de politique publique : débat autour des policy networks**. Paris, l'Harmattan.

JESSOP B. (1979) Corporatism, Parliamentarianism and Social Democracy. In **Trends towards Corporatist Intermediation**. London, Sage.

JORDAN G. (1981) Iron triangles, Woolly Corporatism and elastic Nets : images of the policy press. **Journal of Public Policy**, n°1, p. 95-123.

LAURENT A. (1996) Vote et représentations de l'espace municipal : le cas des élections municipales de 1995 à Lille. **Annales des Pays-Bas Français/De franse Néderlanden**, vol XXI, p. 63-73.

LE GALES P., THATCHER M. (1995) **Les réseaux de politique publique : débat autour des policy networks**. Paris, l'Harmattan.

LOWI T. (1969) **The end of Liberalism**. New-York, Norton.

MAC-FARLAND A. (1987) Interest groups and theories of power in America. **British Journal of Political Science**, n°17, p. 129-147.

MENERAULT Ph. (1996a) Politiques régionales de transport : le Nord-Pas-de-Calais. **Courrier du CNRS** n°82, Villes, p. 58-60.

MENERAULT Ph. (1996b) TGV et transports ferrés régionaux dans le Nord-Pas-de-Calais : analyse spatiale d'une politique publique locale. **Annales des Pays-Bas Français/De Franse Nederlanden**, 21ème année.

MENERAULT Ph. (1996c) Lille : deux gares … sinon rien !. **Transports Urbains**, n°93.

MENERAULT Ph. (1997) Dynamiques et politiques régionales autour du tunnel sous la Manche et du tunnel sous la Manche. **Annales de Géographie**, n°593/594, p. 5-33.

MULLER P. (1995) Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In **La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel**. Paris, l'Harmattan.

NORDLINGER E. (1981) **Out of the autonomy of the Democratic State**. London, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

OFFNER J.M., BIEBER A. (1987) Les trois modèles de représentation de l'évaluation. In **Les grands projets de transports, langages de l'évaluation, discours de la décision**. Arcueil, Synthèse INRETS n°10, p. 15-34.

OLLIVRO J. (1995) Remarques sur le processus de décision dans le cas d'une grande implantation infrastructurelle : une comparaison entre les TGV Bretagne-Pays de Loire et Méditerranée. **Cahiers Économiques de Bretagne**, n°2.

RHODES R.A.W. (1981) **Control and power in central-local relations**. Aldershot, Gower.

RHODES R.A.W. (1986) Power, dependence theories of central-local relations : a critical reassessment. In **New research in central-local relations**. Aldershot, Gower.

RHODES R.A.W., MARSH D. (1995) Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne. In **Les réseaux de politique publique : débat autour des policy networks**. Paris, l'Harmattan.

SCHMITTER P.C. (1970) Still the century of Corporatism ? **Review of politics**, n°36, p. 85-131.

SFEZ L. (1984) **La décision**. Paris, PUF, coll. Que-sais-je ?.

SMITH M. (1995) Pluralism. In **Theory and methods in politics**. Basingstoke, Macmillan.

VARLET J. (1992) Réseaux de transports rapides et interconnexions en Europe Occidentale. **Information Géographique**, vol.56, p. 101-114.