



**HAL**  
open science

# Les grands projets de transport transeuropéens : multiplicité des acteurs, conflits et coordination de l'action

Marianne Ollivier-Trigalo

► **To cite this version:**

Marianne Ollivier-Trigalo. Les grands projets de transport transeuropéens : multiplicité des acteurs, conflits et coordination de l'action. Les Cahiers Scientifiques du Transport / Scientific Papers in Transportation, 2000, 37 | 2000, pp.3-30. 10.46298/cst.11980 . hal-04147671

**HAL Id: hal-04147671**

**<https://hal.science/hal-04147671v1>**

Submitted on 30 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 GRANDS PROJETS DE TRANSPORT  
TRANSEUROPEENS :  
MULTIPLICITE DES ACTEURS, CONFLITS  
ET COORDINATION DE L'ACTION**

MARIANNE OLLIVIER-TRIGALO  
INRETS-DEST

Tout le monde s'accorde pour reconnaître la complexité des processus de décision. Les politiques publiques sont désormais définies par de nombreux acteurs qui interagissent pour atteindre plusieurs objectifs, le plus souvent contradictoires. S'appuyant sur le constat de cette complexité et sur celui de la crise de la décision que connaît le secteur des transports, le projet de recherche *TENASSESS*<sup>1</sup> a proposé de s'intéresser à l'analyse des conflits auxquels la mise en oeuvre de la politique commune des transports peut

---

<sup>1</sup> La problématique d'ensemble du projet a été initiée par un laboratoire de recherche autrichien ICCR (*Interdisciplinary Centre for Comparative Research in the Social Sciences*). L'équipe d'ICCR qui s'est impliquée dans le projet *TENASSESS* est composée essentiellement de sociologues et de politistes. ICCR, conformément aux souhaits de l'appel d'offres du 4ème PCRD de la DGVII, a constitué un consortium associant 14 partenaires et co-partenaires émanant d'autres pays membres. Les autres partenaires sont : Halcrow Fox (G.B.), INRETS (F), PLANCO Consulting GmbH (RFA), SYSTEMA (Gr.), IVTB (D), ERRI (G.B.), TRT (I). Les co-partenaires sont : UKO, NEA, NEI, LESEC (Esp.), ICCR-London, UWCC. Le projet a démarré en mai 1996 et a pris fin en avril 1999.

donner lieu.

La construction de grandes infrastructures tient une place de choix dans la politique commune des transports, signifiée par l'élaboration de schémas directeurs et d'un concept : les Réseaux Transeuropéens de Transport (RTE) dont l'objectif annoncé est de contribuer au principe d'intégration européenne<sup>2</sup>. Or, les grands projets de transport, et notamment ceux relevant des RTE, présentent des situations conflictuelles caractérisées par l'arrivée de nouveaux acteurs dans le processus de décision, qu'il s'agisse des collectivités locales ou de groupes sociaux spécifiques porteurs d'intérêts socio-économiques ou liés à la protection de l'environnement.

Nous avons proposé une double hypothèse de travail pour mener l'une des tâches du programme de recherche<sup>3</sup>. D'une part, nous avons considéré que la multiplicité des acteurs impliqués dans la conduite des politiques publiques posait un problème de coordination pour la mise en oeuvre de l'action publique. Car cette multiplicité implique que des acteurs ayant des intérêts différents ou des représentations différentes de l'intérêt général se confrontent autour de cette mise en oeuvre. D'autres recherches menées dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques<sup>4</sup> nous avaient déjà appris qu'il n'existe pas un seul porteur d'une mesure ou d'un projet, un porteur unique en mesure de coordonner et d'intégrer les différentes stratégies des acteurs participant, d'une manière ou d'une autre, aux processus de décision. L'enjeu principal de la coordination est donc de construire à plusieurs une légitimité aux mesures ainsi considérées. Notre deuxième hypothèse pose que ces nouvelles conditions de conduite de l'action publique amènent à reformuler l'intérêt général, en substance et en processus<sup>5</sup>. Dès lors, c'est le rôle du metteur en oeuvre qui est redessiné, sans qu'il se confonde avec celui de décideur qui reste l'apanage des États centraux. C'est semble-t-il la nouvelle règle du jeu décisionnel public qui émerge aujourd'hui.

---

<sup>2</sup> Le concept apparaît pour la première fois dans une résolution adoptée en décembre 1989 par le Conseil des ministres européen en vue d'élaborer un programme d'orientation à long terme de réseaux transeuropéens. Le traité de Maastricht de 1993 le confirmera à travers son titre XII qui leur est consacré. Les RTE concernent les transports de données, d'énergie, les transports à grande vitesse ferroviaires, les aéroports.

<sup>3</sup> Comme tout programme européen de ce type, la recherche comporte plusieurs tâches (11 au total). Cette article s'appuie principalement sur la tâche 7 dont l'INRETS était responsable.

<sup>4</sup> Sur les projets de TGV Méditerranée (FOURNIAU, 1996), Nord (MENERAULT, 1996), Est (BOURSIER-MOUGENOT, OLLIVIER-TRIGALO, 1996), Aquitaine (RUI, FOURNIAU, 1996), notamment.

<sup>5</sup> Le Conseil d'État en France élabore dans son dernier rapport public (Conseil d'État, 1999) une réflexion sur la notion d'intérêt général, reconnaissant l'existence d'un débat sur son contenu et son mode de construction.

Dans cette problématique de la multiplicité des acteurs, nous trouvons à côté des États l'introduction de l'échelon européen de décision, l'importance croissante prise par la participation des échelons locaux aux processus de décision, le public. L'analyse de la conduite des grands projets de transport européens est un moyen d'appréhender ces aspects nouveaux. L'analyse peut alors produire des pistes de réflexion sur de nouvelles données du jeu décisionnel en Europe et à l'initiative de l'Europe, sur la façon dont se construit une telle politique européenne.

Dans une première partie, nous proposons une analyse comparative des conflits rencontrés dans la conduite d'un dizaine de projets européens en nous inspirant de travaux entrepris dans le champ de la sociologie de l'action organisée, ce qui nous permet d'esquisser les enjeux qui définissent aujourd'hui une politique de grands projets et les règles du jeu décisionnel. Dans une deuxième partie, nous revenons sur deux situations particulières de coordination pour illustrer les caractéristiques intégratrices des nouveaux metteurs en oeuvre qui forment la politique des grands projets européens, en nous appuyant sur la notion d'entreprise politique.

## **1. ENJEUX ET COORDINATION**

### *1.1. LES « SYSTEMES CONCRETS D'ACTION » D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE*

L'analyse des politiques publiques nous enseigne que toute politique publique peut être considérée et approchée comme un système social (THOENIG, 1985). C'est-à-dire qu'une politique publique est façonnée par un système d'acteurs, poursuivant des objectifs grâce à la mise en oeuvre d'activités propres à les atteindre, et interagissant les uns sur les autres.

Une politique publique comprend de manière interdépendante un contenu et un processus de conduite, qui se définissent ensemble dans l'action (PADIOLEAU, 1998). Les acteurs qui s'impliquent configurent à la fois les enjeux qui paraissent significatifs et par leurs interrelations, les règles du jeu décisionnel. Ce qui signifie aussi que les coordonnateurs produisent à la fois et en interrelation constante la mise sur agenda du projet, la formulation de la solution (dont on verra qu'elle ne se résume plus à un projet avec ses caractéristiques technico-économiques) et la conduite (ou la mise en oeuvre) de la solution. Non seulement l'enjeu de la coordination de l'action est la construction de la légitimité d'un projet mais il est aussi celui de son portage.

Pour spécifier ce système social, l'INRETS a proposé une méthodologie qui s'inspire de la sociologie de l'action organisée élaborée par Michel CROZIER et Ehrardt FRIEDBERG (CROZIER, FRIEDBERG, 1977 ; FRIEDBERG, 1993) dans le champ de la sociologie politique. Cette démarche permet de caractériser les processus de décision par les acteurs qui y jouent un rôle, par les objectifs que ces acteurs portent et par les stratégies qu'ils développent pour atteindre

ces objectifs. C'est donc un type d'évaluation qui repose sur les « *systèmes concrets d'action* » (CROZIER, FRIEDBERG, 1977 ; TRASPORTI E TERRITORIO SRL, 1997) qui façonnent ces processus, et qui sont définis à la fois par l'identification des acteurs qui influencent les décisions (ici en politique des transports), par leurs modes d'actions (et leurs interrelations) et par les conflits auxquels ces systèmes d'action conduisent.

L'analyse des politiques publiques nous apprend aussi que le poids des institutions et des systèmes politiques est significatif dans la conduite de l'action publique (PADIOLEAU, 1982). L'analyse comparative des études de cas nous a permis de nous interroger sur la question de savoir jusqu'à quel point ces différences entre pays jouaient et quels étaient les rapprochements sur les enjeux et sur la façon de les gérer.

Pour caractériser les processus de décision propres à chaque cas, certaines informations ont été recueillies systématiquement : la description technique et socio-économique du projet ; la chronologie de la décision ; le contexte légal, socio-économique, technique et politique ; les acteurs impliqués. Ce premier travail documentaire a été suivi d'entretiens afin de donner, par principe méthodologique, la priorité au point de vue des protagonistes sur leur propre perception du processus, de leur rôle, de leur action et des relations entre les uns et les autres. On considère ainsi que ce sont les acteurs qui déterminent par leurs interactions en situation ce qui constitue un problème.

Ces acteurs ont été classiquement classés par sphères d'action, au nombre de cinq : mondes civil, socio-économique, technique, administratif, politique. Ce qui les distingue principalement étant leur degré d'organisation et leur rôle attribué dans le processus de décision. L'analyse de leur mobilisation devait conduire également à les situer sur un plan partageant les supporters et les opposants au projet. L'ensemble de ces données a permis d'aboutir à la construction des scènes d'action (acteurs, arguments, actions, décisions) les plus déterminantes pour les projets étudiés. Cette identification dépendait des réponses aux questions suivantes : pourquoi et quand l'enjeu est-il apparu ? par qui est-il apparu sur l'agenda ? quels autres acteurs se sont exprimés sur cet enjeu ? quelles en furent les conséquences sur le processus de décision ?

Les partenaires du consortium se sont accordés sur la sélection de 10 études de cas<sup>6</sup>. Ces cas devaient à la fois permettre d'analyser des enjeux d'ensemble (comme le financement, la tarification, l'évaluation environnementale...) mais également la façon dont ces enjeux émergent localement, dans des

---

<sup>6</sup> Les études de cas ainsi que l'analyse comparative que reprend en grande partie cet article sont inclus dans l'un des rapports livrés à la Commission par le consortium (EURO: TEN-ASSESS, 1997). Chaque partenaire était responsable d'une ou plusieurs études de cas.

zones géographiques précises. La territorialisation d'un projet était pour nous déterminante. C'est pourquoi les dix études portent sur des cas de projets d'infrastructures : le lien fixe dans l'Oresund entre le Danemark et la Suède ; l'axe du Brenner entre l'Autriche et l'Italie ; la ligne du Betuwe entre l'Allemagne et les Pays-Bas ; le canal du Twente en Allemagne (connexion avec la Betuwe) ; le système de transport de passagers inter-îles en mer Égée ; le projet à grande vitesse Barcelone-Montpellier ; le projet à grande vitesse Lyon-Turin ; le projet de TGV Est ; le projet de TGV PBKAL Bruxelles-Amsterdam/Cologne ; l'échangeur autoroutier de Skaramanga (périphérie d'Athènes).

## 1.2. SIX CATEGORIES D'ENJEUX

Pour chaque étude de cas, les systèmes concrets d'action ont fait émerger des enjeux propres à chacun. Les activités déployées par les acteurs autour de ces enjeux ainsi que leurs interactions permettent de spécifier des scènes de débat ou des conflits. Focaliser l'analyse sur ces dimensions de l'action publique et chercher les éléments de convergence et de divergence entre les conduites des projets a permis de construire des catégories générales de conflit. Cette construction accordant par ailleurs une attention particulière aux orientations de la Politique Commune des Transports (liberté de mouvement, d'accès, principe d'intégration...) <sup>7</sup> et à leur présence dans les processus de décision, on peut considérer que les résultats de l'analyse des enjeux et des conflits produits par les études de cas sont autant d'éléments de compréhension de ce qui constitue aujourd'hui le contenu d'une politique de grands projets de transport européens et les problèmes de coordination qu'elle pose. L'analyse des cas nous a conduits à retenir six catégories d'enjeux.

### - Les conditions pour construire les maillons-clés

La plupart des cas étudiés appartiennent à la catégorie des maillons-clés européens, constitués par ses concepteurs en une solution (parmi d'autres) au problème de l'intégration et de la constitution d'un espace européen. L'adoption de la liste CHRISTOPHERSEN a concrétisé les réseaux trans-européens en agenda européen. On peut en effet prendre pour hypothèse que cette liste des quatorze projets prioritaires constitue un agenda politique au niveau européen, symbolisé notamment à travers la métaphore des maillons manquants mais également concrétisé par l'attribution d'un budget <sup>8</sup>.

Comme dans des cas proprement nationaux, des acteurs, autres que les

---

<sup>7</sup> Ces orientations sont énoncées dans COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1995).

<sup>8</sup> Les moyens alloués peuvent aller jusqu'à 50 % du coût des études et 10 % du coût de construction.

porteurs officiels des projets, se sont mobilisés pour soutenir l'avancée des maillons-clés. Du fait du caractère international de ces projets, ces acteurs ont déployé des activités s'adressant à la fois à l'échelon européen pour que l'agenda politique y garde une existence et à leurs échelons nationaux pour peser sur leurs engagements concrets<sup>9</sup>.

La concrétisation de l'agenda européen introduit un nouveau niveau de coordination de l'action, un niveau international. La généralisation de structures spécifiques, d'organisations *ad hoc*, mises sur pied précisément sur la base de la partie internationale des projets est remarquable dans la mise en oeuvre de ce nouveau niveau de coordination.

Ces organisations internationales sont de plusieurs types. Nous citerons ici la création du *Scandinavian Link Consortium*, émanation de la Table Ronde des Industriels dans le cas du lien fixe dans l'Oresund, et l'Oresund consortium mis sur pied pour la construction et l'exploitation de la partie internationale du projet. Nous citerons également les GEIE<sup>10</sup> créés sur la base des tunnels internationaux dans les cas des projets Lyon-Turin et Barcelone-Montpellier, qui sont des structures d'études opérationnelles.

#### - La mise en oeuvre de réseaux de transport en zone frontalière

Le principe d'intégration et de constitution d'un espace européen peut aussi se jouer sur une scène plus proprement inter-régionale. Alors, ce sont les frontières qui servent de référence symbolique pour les acteurs concernés. Deux façons d'envisager cette ressource spécifique se sont dégagées de l'analyse.

Soit elle fut considérée comme un obstacle et comme tel, elle fut un moyen de mettre en avant les problèmes d'isolement auxquels elle peut conduire (BUGARELLA-MATTEI, FUSTIER, 1996). À l'échelon européen, c'est notamment l'agenda du programme INTERREG qui formule le problème d'intégration en ces termes. Dans cette logique, on trouve le cas du projet de système de transport inter-îles en Grèce proposé pour répondre à l'isolement des îles Égéennes relativement à la partie territoriale principale du pays et relativement au reste de l'Europe. L'inscription du projet sur l'agenda du programme INTERREG et la volonté d'y rester a conduit l'administration grecque à redéfinir le projet en intégrant plusieurs dimensions du problème — développement régional et social, reconnaissance de besoins en services

---

<sup>9</sup> Début 1999, le parlement européen a manifesté son mécontentement en estimant que les projets prioritaires prenaient du retard et a adressé à l'exécutif (Etats membres et Commission) une invitation à faire avancer ceux qui lui paraissaient les plus incertains parmi lesquels sont cités : les tunnels du Brenner et de la liaison Lyon-Turin, le tronçon Perpignan-Montpellier du TGV Sud, la ligne de la Betuwe. (CELSIG, 24 mars 1999.)

<sup>10</sup> Groupement d'Intérêt Économique Européen.

publics, libéralisation des transports aériens et maritimes.

Soit la frontière fut saisie comme une opportunité pour délimiter une zone d'action commune entre les deux régions situées de part et d'autre de la frontière (BUGARELLA-MATTEI, FUSTIER, 1996). Dans cette logique, on retrouve des actions conjointes aux régions frontalières touchées par les projets de TGV Est, Barcelone-Montpellier, et Lyon-Turin ou encore le rapprochement entre Copenhague et Malmö avec le cas de l'Oresund ou les régions alpines concernées par le projet du Brenner. Là encore, ce sont les structures *ad hoc* évoquées plus haut qui paraissent matérialiser le plus concrètement et le plus activement l'intégration de la dimension européenne des projets ainsi portés.

#### - *Le rôle des autorités locales*

Les autorités locales ont toujours eu à jouer un rôle dans l'intégration des projets d'infrastructures aux territoires sur lesquels elles exercent leurs compétences. Mais ces derniers temps ce rôle tend à prendre de plus en plus d'importance, sous l'effet des réformes de décentralisation et parce que les populations opèrent une pression grandissante face à l'arrivée de ces grands projets dans leur cadre de vie. Leur rôle s'accroît également par la tendance des États à vouloir de plus en plus rechercher des partenaires pour la mise en oeuvre de ces grands projets, notamment par une demande de participation au financement. Ce nouveau rôle joué par les autorités locales conduit à appréhender le processus de décision comme un processus territorialisé — la territorialisation (DURAN, THOENIG, 1996). La territorialisation conduit là aussi à une redéfinition des projets (OFFNER, PUMAIN, 1996) et suit deux mouvements, ascendant et descendant.

Dans le mouvement ascendant, la territorialisation d'un projet peut se lire à travers les activités que déploient les acteurs locaux pour que soient intégrées à la définition du projet (à travers ses fonctions notamment) leurs préoccupations propres en matière de transport local et régional. Dans la plupart des cas, on peut remarquer ainsi que les acteurs politiques locaux considèrent l'arrivée d'un nouveau projet d'infrastructure comme une opportunité à saisir pour servir leur propre légitimité. Et ce, plutôt dans une logique de capture du projet.

Le contenu et la forme des processus de territorialisation ainsi identifiés sont apparus dépendants des systèmes de relations politiques entre les différents échelons de compétence en vigueur dans chacun des États concernés. La différence principale tient au rôle que jouent les partis politiques dans chaque système institutionnel et au degré d'autonomie que les représentants des autorités locales ont vis-à-vis des partis politiques dont ils sont issus. Grossièrement, on peut considérer que tout dépend des relais institutionnels qui constituent le transport (ou le projet) comme enjeu politique. Ainsi dans



les cas du lien fixe dans l'Oresund ou de la traversée du Brenner, où les relais sont les parlements et les partis politiques, la scène de la territorialisation met en avant des problèmes politiques d'ordre plutôt stratégique comme le développement soutenable ou les principes de tarification.

Dans les cas de projets de TGV où la scène de la territorialisation active la question du partage des compétences entre autorités locales et États centraux, l'action des acteurs locaux conduit à une redéfinition des projets en pensant simultanément amélioration des dessertes nationales et réorganisation du système local afin que l'ensemble du territoire régional puisse se considérer comme servi par le futur projet de TGV. À une vision européenne et nationale du problème de transport à résoudre s'ajoute une dimension territoriale locale.

Dans le mouvement descendant, ce sont les États centraux qui, restant constitutionnellement responsables de la décision de construire une grande infrastructure de transport, cherchent à partager, notamment avec les autorités publiques locales, le risque que constitue ce type de décision. En effet la montée des conflits liés aux projets d'aménagement montre bien la dimension risquée de ce type d'action publique.

Tout l'enjeu de ce processus descendant réside dans la question de savoir jusqu'où les acteurs non étatiques acceptent de se lier à la responsabilité de la mise en oeuvre des projets d'aménagement. En l'occurrence, les systèmes concrets d'action rencontrés lors des études de cas montrent que les réponses apportées au problème ainsi posé laissent les États entièrement responsables des décisions. Ceux-ci restent les décideurs et doivent continuer à en assumer le rôle. Mais ce rôle se transforme.

Compte tenu de l'entrée en jeu d'acteurs multiples et de représentations d'intérêts collectifs également multiples, une coordination des acteurs doit être opérée. Le décideur apparaît devoir se coordonner lui-même avec ces autres acteurs qui manifestent par leurs actions la volonté d'une participation active à la conduite des projets et de l'action publique. C'est alors le rôle et les contours du metteur en oeuvre de l'action publique en matière de grands projets qui se transforment (voir partie 2).

### *- La tarification*

Pour la politique commune des transports, les mesures de tarification viennent répondre à des objectifs liés à la régulation du marché. La tarification est alors comprise comme un outil pour couvrir les coûts d'infrastructures, ou encore pour internaliser les coûts externes. Mais cet outil peut servir d'autres objectifs, qui peuvent entrer en contradiction avec les premiers. C'est le cas par exemple si la tarification est utilisée pour contrôler ou même restreindre le trafic routier, principalement lorsque son élaboration est guidée par des préoccupations environnementales. C'est le cas

aussi lorsque la tarification de l'usage d'une infrastructure est utilisée pour financer celle-ci. Pour atteindre ce dernier objectif, une maximisation des recettes sera recherchée, notamment par l'accroissement du trafic. Deux parmi nos études de cas se jouent autour de cet enjeu — le lien fixe dans l'Oresund et la traversée du Brenner. Les deux projets présentent plusieurs caractéristiques communes : ils répondent au problème de transport posé par une solution combinant rail et route ; ils se présentent comme une solution qui intègre à la fois une réponse à la croissance du trafic et une réponse au principe de développement soutenable. En outre, ce sont les deux cas où les systèmes d'action ont impliqué une scène politique parlementaire et partisane, dont on peut considérer qu'elle pose les problèmes de manière intersectorielle et stratégique (c'est-à-dire considérant le problème du transport dans son ensemble et non pas en termes routier ou ferroviaire).

#### *- Le financement et la recherche de partenariats*

Évidemment, le financement est un problème commun à tous les grands projets d'infrastructures, et ceci est avéré pour tous les projets inscrits au titre des réseaux transeuropéens. L'Union européenne a énoncé à ce propos un critère de faisabilité. Elle incite ainsi régulièrement à travers les documents de la Commission à rechercher des partenariats public/privé<sup>11</sup> comme solution à ce problème. Néanmoins, la pratique en montre les limites : les partenaires privés ne se précipitent pas sur cette opportunité. À travers les cas qui nous occupent, on peut cependant observer une recherche de partenariats de la part des États centraux.

Parmi les cas étudiés, les projets de TGV sont ceux pour lesquels le financement constitue à la fois un enjeu central et une source de formes nouvelles de coordination de l'action. Les systèmes d'action analysés montrent que les débats impliquent avant tout les acteurs publics. Dans les cas des projets Barcelone-Montpellier et Lyon-Turin, la coordination est passée par la création de GEIE, organismes d'études chargés de produire des scénarios de faisabilité à la fois technique et financière des tunnels constituant la partie internationale proprement dite.

Sous-jacente à cet élargissement des partenaires du financement se pose la question des risques à partager entre les risques financiers, les risques de construction et les risques d'exploitation, qui tous trois renvoient à des catégories de responsabilité différentes. Il apparaît alors que la façon dont la responsabilité politique est questionnée a eu une influence sur la solution proposée. C'est ainsi que l'utilisation d'un système de tarification comme moyen de financer partiellement le projet est une solution qui a été formulée dans les cas où un débat politique actif a pu être observé (cas de l'Oresund et

---

<sup>11</sup> Les fameux PPP, initiales toutes langues (HIGH-LEVEL GROUP, 1997).

du Brenner). Dans le cas des projets de TGV, où la scène activée fut celle des compétences entre niveaux de responsabilité politique, le lien entre financement et système de tarification a été posé à travers la création de GEIE qui préfigurent la prise en charge des risques d'exploitation.

### *- Le rôle de l'évaluation environnementale dans le processus de décision*

L'évaluation environnementale fait partie de tous les processus de décision contemporains en matière d'infrastructures de transport. Dans la majorité des cas, l'introduction de ce type d'évaluation s'est concrétisée par l'élaboration d'une étude d'impact. Mais, d'un cas à l'autre des différences apparaissent selon la position de cette évaluation dans le processus de décision et sa signification pour celui-ci. Ces différences sont là encore dépendantes du cadre institutionnel qui prévoit l'évaluation environnementale.

Deux logiques d'action caractérisent la place que les cadres institutionnels nationaux donnent à l'évaluation environnementale : l'une est d'ordre juridique, l'autre est d'ordre politique. Les modes de gestion de l'enjeu environnemental se révèlent plus déterminés par les poids relatifs (et les rôles) des administrations centrales et des parlements dans les processus de décision que par une différenciation processus centralisé ou organisation fédérale.

Dans plusieurs cas, le processus de décision se caractérise par le poids significatif des administrations centrales. Celles-ci sont habituées à agir de manière linéaire, étape par étape, en identifiant les problèmes potentiels, en proposant le cas échéant des solutions visant à prévenir ces problèmes pour que le processus avance. L'objectif principal est de se conformer aux procédures pour éviter des recours juridiques et le débat environnemental tend alors à porter sur les compétences.

Dans le cas de l'échangeur autoroutier à Skaramanga par exemple, l'administration grecque a mis sur pied un groupe de travail composé d'experts pour conduire l'évaluation environnementale, qui s'est trouvé confronté à des problèmes de coordination au sein de l'administration centrale. Dans le cas du TGV Est, l'administration centrale a également gardé tout son poids malgré l'entrée en scène des autorités locales. Cependant, l'introduction des conseils régionaux au processus de conduite du projet de TGV Est a aussi produit la possibilité pour les écologistes élus dans ces assemblées de se mobiliser et de mobiliser la population autour du choix alternatif du TGV pendulaire contre la construction d'une voie nouvelle (essentiellement en Alsace). Cette situation peut être considérée comme un pas vers l'autre logique d'insertion de l'évaluation environnementale au processus de décision.

L'évaluation environnementale peut en effet également être une opportunité

pour entrer dans le processus de décision et pour l'influencer. Le cas du projet Lyon-Turin illustre ce type d'action. Le conseil régional de Rhône-Alpes a saisi cette opportunité pour jouer un rôle nouveau dans le processus de décision en votant le financement d'une contre-expertise<sup>12</sup>.

L'institutionnalisation des Verts en France peut ainsi conduire à un changement de point de vue sur l'enjeu environnemental (ce qui est un peu le cas pour le Lyon-Turin). C'est ce qui apparaît dans les cas du lien fixe dans l'Oresund et du Brenner, qui sont des contextes nationaux où la notion de développement soutenable fait partie des discours et de la culture politiques, et où l'enjeu environnemental a pris une dimension stratégique avec l'implication des partis politiques (dimension perceptible à travers le choix des principes de tarification).

La façon dont l'évaluation environnementale est introduite dans la pratique des processus de décision soulève également la question plus large de la participation démocratique et du rôle du public. Dans le cas de la Betuwe, façonné par le principe néerlandais explicite de recherche de consensus, c'est la dimension politique du débat, via l'arbitrage du Parlement et la consultation du public en amont du processus, qui semble avoir permis de faire émerger la question du rôle des chemins de fer sur le marché du fret.

## 2. LES RTE COMME ENTREPRISES POLITIQUES

L'analyse des enjeux autour desquels se sont organisés des systèmes d'actions nous apprennent que la légitimité d'un projet se construit en cours de processus par l'intégration d'acteurs porteurs d'intérêts dont le résultat se lit à travers une solution qui démontre à un moment donné qu'elle répond aux problèmes posés par ces différents acteurs. Mais un tel processus de légitimation a besoin d'un rôle spécifique de mise en relation des acteurs et des problèmes. À travers deux cas particuliers, nous voudrions illustrer ici quelles sont les caractéristiques de ce rôle de nouveau metteur en oeuvre de grand projet, nouveau car non tenu par les États seuls.

### 2.1. ENTREPRISE POLITIQUE ET MOBILISATION COLLECTIVE

Les processus de décision qui s'organisent autour de la conduite des grands projets mettent en scène des acteurs autres que gouvernementaux (comme les acteurs économiques, les associations, par exemple) ainsi que des acteurs locaux (comme les collectivités locales). Dès lors, il peut être utile pour

---

<sup>12</sup> Lors des ateliers PREDIT sur le débat public (FOURNIAU *et alii*, 1999), Alain CABANES est venu exposer cette expérience originale. Pour lui, ce nouveau rôle était dicté par la volonté d'organiser l'expression d'autres points de vue que celui de seul maître d'ouvrage. La pluralité des points de vue lui semblait être une nouvelle caractéristique du processus de décision et le rôle des élus, garants de la démocratie, devait consister à permettre son existence concrète. Voir partie 2 de cet article, l'analyse du cas du Lyon-Turin.

comprendre le déroulement des processus de décision de puiser dans les analyses qui s'appuient sur la notion de réseaux de politique publique (LE GALES, THATCHER, 1995). Ces analyses s'inscrivent dans ce constat de l'implication d'acteurs divers aux processus de décision et font état de l'existence de sous-secteurs d'action publique où s'expriment divers intérêts hétérogènes, pas toujours compatibles. Ces approches conduisent à mettre en lumière de nouvelles modalités d'interactions pour la production d'une politique publique (les réseaux constituant une de ces nouvelles formes d'action et le partenariat ou la négociation en qualifiant les relations d'échanges). Dès lors, ces analyses reconnaissent que la mobilisation collective peut provenir d'acteurs autres que le niveau central (l'État) et dans le même temps, que cette mobilisation demande un portage ou un pilotage pour survenir. Si l'on considère les RTE comme un sous-secteur d'action publique et donc, comme relevant de tels processus de décision et de questions de mobilisation collective, il convient alors de s'interroger sur la notion d'entreprise politique en tant que processus d'agrégation des acteurs divers, de leurs intérêts et de leurs problèmes.

En Europe, les analyses de politiques publiques se sont inscrites dans un contexte de recomposition des relations intergouvernementales qui doivent désormais compter avec de nouveaux échelons territoriaux de compétence, l'un européen, d'autres locaux. La mise en lumière de scènes locales de décision s'est essentiellement appliquée au gouvernement des espaces urbains conduisant à énoncer la notion de gouvernance et à donner de l'importance à des entrepreneurs politiques locaux. Si nous reprenons à notre compte l'ensemble de ces approches pour qualifier et caractériser le rôle d'entrepreneurs politiques liés à la mise en oeuvre des RTE, nous retiendrons également l'hypothèse selon laquelle la pérennité d'une mobilisation locale ainsi que sa légitimité dépendent également du niveau national de gouvernement : *« Si l'on s'intéresse à l'évolution récente des relations intergouvernementales à la lumière des travaux rassemblés dans cet ouvrage, l'État apparaît, si ce n'est central, du moins incontournable dans la mesure où c'est lui qui valide et légitime les entreprises politiques des acteurs locaux en leur fournissant ou non les ressources matérielles et législatives pour agréger autour d'eux des coalitions locales. »* (JOUVE, LEFEVRE, 1999:31).

L'entreprise politique s'insère donc dans un système d'interdépendance et d'interactions entre les scènes politiques locales et nationales. En matière de RTE, les États détiennent le pouvoir de lancer ou de stopper un grand projet d'infrastructures (ils ont la maîtrise des procédures de conduite des projets, notamment), ce sont eux qui signent les accords intergouvernementaux auxquels ils sont soumis, ils négocient le statut européen de maillon-clé, ils sont le principal financeur tant des études que de l'infrastructure, par exemple. Dès lors, c'est dans ce système d'interactions que nous situerons les

activités des entrepreneurs que nous avons pu identifier dans les cas de l'Oresund et du projet Lyon-Turin.

Ces activités ont pour objectif principal de construire une légitimité, une rationalité au projet considéré. Pour appréhender et caractériser les entrepreneurs politiques, il convient donc de s'interroger sur la représentation qu'ils se font de l'intérêt collectif et comment ils mobilisent les acteurs autour de cette représentation. Se rapportant à une action publique territoriale, la mobilisation collective autour de la mise en oeuvre des RTE fait une place de choix au travail politique sur l'identité du territoire ou de l'espace considéré.

## 2.2. LE CAS DU LIEN FIXE DANS L'ORESUND : UN MAILLON-CLE SOUTENABLE

Dès les années cinquante, l'idée de relier la Suède au Danemark par un lien fixe trottait déjà dans la tête des gouvernants scandinaves. L'insularité jouait là son rôle de ressource symbolique pour justifier d'envisager la réalisation d'un lien fixe traversant ce chenal maritime (de 20 km). Les Scandinaves attendirent quarante ans (1994) pour assister au premier coup de pioche.

L'analyse de l'histoire du projet (RONNEST *et alii*, 1997) montre que c'est au milieu des années quatre-vingt que sa situation s'est en quelque sorte débloquée, au moment où le parlement danois vote la réalisation d'un lien fixe dans le Grand Belt (1986), c'est-à-dire au moment où le parlement règle ses propres problèmes internes d'insularité que les acteurs politiques danois avaient toujours présentés comme classés avant les problèmes internationaux. Mais l'idée du lien dans l'Oresund était également liée à celle de l'ouvrage dans le Grand Belt.

L'analyse du système d'action nous apprend que le projet du lien dans l'Oresund s'est structuré principalement autour de deux coalitions d'acteurs sous la surveillance défensive voire hostile d'une opinion publique peu active (et d'une troisième coalition rassemblant des associations de défense locales opposées au projet). Ce qui nous intéresse ici est de comprendre comment ces trois coalitions initialement mobilisées séparément ont interagi et finalement abouti à ce que les gouvernements parviennent à faire construire le lien fixe. Car si les gouvernements danois et suédois semblent avoir toujours affiché une opinion favorable face à ce projet, ils ont reçu l'aide d'autres porteurs du projet pour le mettre en oeuvre.

En effet, durant la même période (milieu des années 80), deux coalitions regroupant des catégories d'acteurs différents posaient toutes deux un même problème de politique publique — le développement d'un pôle urbain Copenhague-Malmö — et formulaient une solution équivalente — relier par un lien fixe dans l'Oresund la Suède et le Danemark. Pour les deux coalitions, le développement des infrastructures de transport constituait un moyen d'assurer la croissance de l'économie, la compétitivité des activités et la création d'emplois et participait donc ainsi de l'intérêt collectif. Mais les

objectifs assignés au projet différaient (intégration régionale et intégration européenne) induisant une solution concrète également différente (rail et combinée rail/route).

### - La coalition danoise et le problème économique et social de Copenhague

Au Danemark, une coalition d'acteurs politiques se forme autour de Copenhague et de sa région. Les maires successifs de Copenhague, tous issus du parti social-démocrate, affichaient depuis le début des années soixante leur soutien au projet dans l'Oresund à travers notamment son inscription dans les plans de développement régional (années 70 et 80). C'est la fermeture d'une base d'activités navale (avec son corollaire, la suppression d'emplois) qui a mobilisé en 1989 les acteurs locaux. Ceux-ci vont élaborer une stratégie d'action destinée à faire appel aux décideurs nationaux pour qu'ils considèrent ce problème local mais de la capitale comme un problème national.

Les parlementaires sociaux-démocrates demandent au gouvernement central d'élaborer une stratégie d'action à propos du développement futur de Copenhague. En 1989, le premier ministre reconnaît la légitimité du problème en mettant sur pied un groupe de travail — *Initiativgruppen* — composé d'acteurs politiques locaux, parmi lesquels le maire du comté de Copenhague et le maire de la ville. Ce groupe pose le problème en termes économiques et sociaux — situation de l'emploi et développement des activités — et propose une solution qui repose sur l'idée qu'un pôle urbain élargi doit être constitué autour de la réunion de Copenhague et de Malmö.

Pour étayer leur argumentation et la rationalité du projet, le groupe mobilise des universitaires de Copenhague. Ceux-ci élaborent la « *Growth Centre Theory* » dont le registre d'argumentation donne une place centrale à l'amélioration des communications (notamment de transport terrestre), nous rappelant très directement les accents saint-simoniens français faisant appel de manière récurrente et incantatoire aux effets structurants des infrastructures de transport. Cette coalition danoise préconise une solution uniquement ferroviaire.

Ici, s'y ajoute une autre ressource symbolique, celle de la proximité spatiale et l'idée qu'il faut au moins qu'une rupture petite en distance mais grande en organisation de l'offre (l'Oresund) soit effacée (grâce à un lien terrestre) pour que Copenhague et Malmö unissent leurs efforts pour se développer de concert. Le registre de la proximité est toujours présent dans l'argumentation de justification des grands projets : l'amélioration de l'offre de transport est présentée par ses promoteurs comme un moyen de rapprocher les biens, les personnes et les activités. La construction du concept de maillon-clé pour justifier les RTE relève en partie de ce registre. C'est l'autre coalition

d'acteurs, également promotrice du lien fixe dans l'Oresund, qui va s'appuyer sur ce registre pour s'activer et mobiliser d'autres ressources que la coalition nationale.

*- La coalition internationale et le problème économique des industriels nordiques*

Une coalition proprement internationale s'est mobilisée à l'initiative d'industriels nordiques. L'histoire de cette coalition commence avec la mise sur pied en 1983 de la fameuse Table Ronde des Industriels à l'initiative conjointe du patron de Volvo (Pehr GYLLENHAMMER), du patron de Philipps (Wiesse DEKKER) et du président de la Commission européenne (Jacques DELORS). C'est à cette structure de lobbying qu'on attribue la maternité de l'expression « maillons manquants » pour désigner l'enjeu que constitueraient les réseaux d'infrastructures pour assurer l'intégration de l'espace européen<sup>13</sup>.

Le problème que cette structure veut faire reconnaître comme justifiant une action politique est l'amélioration de la compétitivité de l'industrie européenne et l'une des solutions réside dans la construction des maillons-clés. Sur cette fondation, les pays nordiques vont bénéficier en quelque sorte de la primeur de cette mobilisation, le président de Volvo se révélant actif en Scandinavie. La Table Ronde ouvre un bureau à Copenhague en 1986, le *Scandinavian Link Consortium* est né, le lien fixe dans l'Oresund prend une ampleur européenne. Il est en effet destiné à relier la Scandinavie au reste de l'Europe et à servir les intérêts des industriels, ce qui se traduit par une volonté d'améliorer le transport de marchandises. Dans ce secteur, la tendance est à la croissance du trafic routier, d'où l'importance d'élaborer une solution terrestre et routière.

Volvo constitue un groupe d'intérêt économique puissant et, comme tel, écouté des décideurs publics. L'action de son patron va se déployer selon cette logique corporatiste en permettant à la fois la production de rapports pour fonder la formulation du problème du développement économique européen en termes d'amélioration de l'offre de transport mais également en organisant le rassemblement des intérêts du secteur industriel sur une base nordique. C'est ainsi que Pehr GYLLENHAMMER fut l'initiateur d'un groupe de travail rassemblant représentants du secteur des activités économiques et des syndicats (selon une logique classique de négociation et de consensus dans cette culture politique) et dont l'objet était d'identifier mais surtout de

---

<sup>13</sup> La Table ronde fut l'auteur d'un rapport paru en 1984 dont le titre était précisément cette métaphore. Elle fit le tour de l'Europe et agit toujours comme ressource symbolique politique. Deux ans plus tard, un nouveau rapport était intitulé « les réseaux manquants ». La Commission européenne, sous présidence DELORS, produira ensuite en 1993 un Livre blanc « Croissance, compétitivité, emploi » consacrant au niveau européen l'importance des infrastructures de transport dans l'intégration et le développement de l'espace européen.



localiser les facteurs qui empêchaient les pays nordiques de coopérer sur le plan économique.

C'est-à-dire qu'en sus de déployer des activités de lobbying (les actions vis-à-vis des gouvernements et de l'Europe ne manquèrent pas), le *Scandinavian Link Consortium* formula le problème politique à résoudre (le développement économique, la croissance, etc.), une solution à mettre en oeuvre (le lien fixe, l'amélioration des communications), et concrétisa la démonstration de la légitimité de leur intérêt à travers l'expertise de leur structure d'études que ces acteurs valorisèrent à travers conférences et colloques. Cette expertise utilisant un registre de justification en accord avec les registres européen et locaux (danois et suédois). La démonstration parut convaincante aux premiers ministres danois et suédois qui communiquèrent conjointement leur intérêt pour les actions et travaux du groupe de travail.

Au sein du système concret d'action, les parlements et, par suite, les partis politiques ont joué un rôle important, du fait notamment du contexte politique et institutionnel dans lequel il s'est inséré. Dans la mesure où la solution finalement retenue est celle préconisée par le *Scandinavian Link Consortium*, il s'agit maintenant de comprendre comment cet acteur particulier a réussi à intégrer les autres acteurs et leurs représentations de l'intérêt collectif et des problèmes.

Il est manifeste que si le parti social-démocrate suédois au pouvoir a soutenu tout au long du processus et de manière très ferme la solution combinée rail/route (au lieu d'une solution rail comme son homologue danois et comme l'opinion publique des deux pays), c'est probablement sous l'action du patron de Volvo (mais l'enquête n'a pas pu déterminer comment). Cette interaction a joué un rôle essentiel. Et, sous l'influence des maires de Copenhague et de son comté, tous deux sociaux-démocrates, les parlementaires danois issus du même parti se sont résolus à changer d'opinion face au risque perçu de faire échouer l'aboutissement du projet.

#### *- Une solution intégratrice : un maillon-clé soutenable*

La solution finalement arrêtée combine rail et route et s'accompagne de l'introduction du péage pour la route. Cette solution peut être qualifiée d'intégratrice dans la mesure où elle permet aux protagonistes de reconnaître que leur point de vue avait été pris en compte.

Le lien fixe dans l'Oresund a été élaboré par des acteurs issus des pays qui furent les initiateurs, dès le milieu des années quatre-vingt, de l'idée de « développement soutenable ». L'idée fit si bien son chemin politique dans ces pays nordiques qu'au début des années quatre-vingt dix, tout acteur politique se l'était appropriée ou cherchait à se l'approprier en assortissant tout projet d'action d'une image écologique. La protection de l'environnement n'était pas conçue comme devant s'opposer par principe aux objectifs de

croissance économique<sup>14</sup>.

Par ailleurs, les types d'acteurs politiques impliqués dans le système d'action (parlementaires, premiers ministres et membres des partis) ont conduit à poser le problème de transport à résoudre comme devant répondre à ces deux objectifs, d'où la solution combinée rail-route et à péage. En effet, il semble bien que ce système d'action ait mis au premier plan l'enjeu de l'acceptation du projet par le public, compte tenu des objectifs visés et de la solution proposée. Dès lors, le principe du péage, dans un pays où les infrastructures routières étaient jusque là gratuites, a pu être retenu à la fois parce qu'il pouvait être considéré comme un moyen de réguler le trafic routier (politique environnementale) mais également parce qu'il devrait permettre une sorte de subvention croisée entre la partie routière et la partie ferroviaire (au lieu de lever un impôt pour financer le projet). Ce qui doit permettre au projet de s'autofinancer, en principe sans aide de l'État. Et le projet fut construit<sup>15</sup>. Il apparaît pour les protagonistes comme intégrant les problèmes de la croissance économique aux niveaux local, régional et européen, et du développement soutenable — un maillon-clé soutenable.

Évidemment, retrouver une telle figure entrepreneuriale de coordination et un processus de décision aussi élitiste dans un contexte politique prônant la démocratie participative peut sembler surprenant. Et, d'ailleurs l'opinion publique danoise, relativement hostile au projet mais peu mobilisée, se serait manifestée de manière un peu plus opiniâtre au moment de la discussion sur le niveau de péage à déterminer pour l'exploitation du lien fixe. Il n'en reste pas moins qu'entrepreneur politique il y eut, qui de manière interdépendante usa des modalités institutionnelles d'action publique en vigueur dans le contexte où il agissait (lien avec les parlements et les partis politiques) et formula les problèmes et les solutions que ces modalités et les acteurs impliqués pouvaient accepter. Si le projet Lyon-Turin fut l'objet également d'une entreprise politique, ces conditions d'action et les champs où l'entreprise fut déployée diffèrent du cas de l'Oresund.

### 2.3. LE CAS DU LYON-TURIN : UN MAILLON-CLE POUR LA TRAVERSEE DES ALPES

L'histoire du projet Lyon-Turin est loin d'être terminée mais la complexification de son processus décisionnel, opérée durant ces dix

---

<sup>14</sup> Ce qui était reproché aux premiers écologistes français et ce qui l'est toujours aux associations de défense locale qui manifestent une opposition aux projets d'aménagement (FOURNIAU *et alii*, 1999).

<sup>15</sup> Après la construction, la fixation du niveau du péage fut à nouveau source de mésentente. Réguler le trafic routier et autofinancement sont des logiques d'exploitation qui peuvent s'avérer incompatibles et cette question concrète a de nouveau soulevé le problème de l'intégration de l'objectif européen (un projet pour l'Europe) et des préoccupations nationales et locales.

dernières années, marque probablement un tournant décisif pour son avancée. Elle formate aussi sans doute une nouvelle façon de mettre en oeuvre les grands projets d'infrastructures qui intègre non seulement les acteurs et leurs intérêts mais également les problèmes auxquels le projet peut répondre (BERNAT *et alii*, 1997). Au cœur de ce processus conflictuel, on retrouve une entreprise politique dont la dimension territoriale tient une place plus significative : d'une part, à travers la construction du problème politique autour de la question de la traversée des Alpes qui mobilise de nombreuses activités ; d'autre part, à travers l'émergence d'une entreprise politique en quelque sorte bicéphale constituée autour de Louis BESSON, homme politique savoyard<sup>16</sup>, et de la Région Rhône-Alpes.

*- Le problème de la traversée des Alpes : de la grande vitesse à l'autoroute ferroviaire*

La question de la traversée des Alpes s'inscrit bien évidemment dans une histoire longue. Nous la démarrerons pour notre propos au moment de l'élaboration du schéma directeur ferroviaire (1989). À l'époque, la SNCF propose une liaison à grande vitesse dédiée au transport de voyageurs passant par Chambéry. La Région est consultée comme le prévoit la procédure de conduite du ministère de l'Équipement. Localement, chacun cherche à capturer le projet de TGV en référence aux effets structurants et à l'objectif de croissance économique liée au développement des communications : le maire de Grenoble et ses alliés s'insurgent contre le projet et Chambéry se retrouve en concurrence avec Grenoble sur le territoire régional traversé d'ouest en est par le projet.

Le conseil régional va opérer une première intégration des intérêts et des problèmes en s'appuyant sur deux expertises. D'une part, une contre-expertise technico-économique, commandée au LET<sup>17</sup> viendra confirmer les conclusions de la SNCF. D'autre part, une proposition élaborée par Louis BESSON permettra la transformation du problème de transport ferroviaire à grande vitesse en un problème de desserte du sillon alpin, c'est-à-dire en considérant un axe nord-sud de Genève à Grenoble passant par Chambéry. La ville du député-maire devient le carrefour d'un réseau à grande vitesse dans une configuration est-ouest proprement dite combinée avec une solution nord-sud faisant office de compensation territoriale pour Grenoble. La rhétorique du carrefour est une justification très utilisée par les acteurs

---

<sup>16</sup> Député-maire de Chambéry. Il est également secrétaire d'État au Logement de l'actuel gouvernement JOSPIN.

<sup>17</sup> Laboratoire d'Économie des Transports à Lyon, alors dirigé par Alain BONNAFOUS, expert reconnu, membre du Conseil National des Transports, ayant notamment présidé plusieurs groupes de travail au Commissariat Général du Plan sur la politique des transports.

locaux pour nombre de projets de transport dont ils souhaitent bénéficier<sup>18</sup>. La Région et ses composantes territoriales (via ses élus) s'entendent sur cette conception, qui figurera sur le schéma directeur approuvé le 14 mai 1991 par un CIAT.

Mais l'inscription aux schémas directeurs national puis européen n'était pas tout, ni en termes de décision ni en termes de définition du projet. Si la démonstration par plusieurs grands élus locaux d'une mobilisation prête à soutenir l'avancée du projet a bien convaincu les instances décisionnelles françaises et européenne, en revanche la légitimation du projet devait passer l'épreuve du territoire où, dans un contexte géographiquement proche du conflit contre le projet de TGV Méditerranée, des voix commençaient à monter contre le projet Lyon-Turin. Issu des schémas directeurs, le projet Lyon-Turin est un projet de TGV<sup>19</sup>. Dès la fin de 1990, des riverains se mobilisent et entraînent avec eux leurs représentants élus qui, interlocuteurs institutionnels de la procédure de consultation, relaient cette protestation. Cette mobilisation conjointe s'intégrera au sein d'une structure « Observatoire face au TGV » (en 1993).

Or, la proposition de Louis BESSON revenait à considérer que le problème de transport à résoudre devait concerner à la fois les voyageurs et le fret. En effet, poser le problème en termes de sillon alpin consistait localement certes à considérer la desserte des stations alpines mais aussi à tenir compte du volume important de transit de fret routier. Pour étayer cette vision, Louis BESSON, alors ministre de l'Équipement<sup>20</sup>, s'appuie sur les conclusions d'un expert mandaté par son administration, qui paraissent mi-1991 et prévoient la saturation des tunnels routiers du Mont-Blanc et du Fréjus à l'horizon 2010<sup>21</sup>.

À ce stade du processus d'élaboration du projet Lyon-Turin, l'intégration du problème du fret doit s'opérer dans deux directions : d'une part, pour répondre aux attentes des opposants ; d'autre part, pour convaincre le niveau national de décision de la légitimité du problème.

L'intégration des opposants sera réalisée à travers l'organisation d'une scène de débat public local en plusieurs temps. Pour l'organisation d'une scène de débat public portant sur un grand projet d'infrastructure, qui relève donc de la compétence de l'État, les acteurs locaux doivent s'en remettre à son

---

<sup>18</sup> Toutes les études de cas portant sur des projets de TGV nous l'ont déjà montré.

<sup>19</sup> À l'époque du schéma directeur, la SNCF et la DTT, son administration de tutelle, privilégient uniquement les lignes TGV dans leurs projets d'investissement.

<sup>20</sup> Louis BESSON fut d'abord ministre délégué au Logement (1989-1990) puis ministre de l'Équipement (1990-1991).

<sup>21</sup> Rapport LEGRAND publié en juillet 1991.

représentant, le préfet<sup>22</sup>.

Dans la plupart des cas que nous avons analysés, le préfet s'est souvent cantonné dans un rôle de routine institutionnelle, peu enclin à débattre publiquement et assez attentif à conserver une paix visible sur son territoire de compétences, au besoin en empêchant les conflits de s'exprimer et les points de vue de s'affronter. Le préfet BERNARD<sup>23</sup> retient plutôt une idée contraire à la suite là encore du conflit du TGV Méditerranée et prend l'initiative de gérer le conflit du projet Lyon-Turin en mettant sur pied, hors cadre légal, sa propre concertation locale dès mi-1992, alors que l'ouverture officielle de la consultation était prévue pour l'automne.

Mais dans la forme les opposants se sont sentis exclus. En effet, le préfet s'est rallié au point de vue des élus qui, comme souvent, refusent l'idée de se retrouver consultés au cours de la même réunion que leurs administrés. Le préfet voulait la paix en organisant information et pédagogie sur le projet alors que les opposants voulaient aussi se faire entendre. C'est au deuxième essai, en mai 1993, lors du débat BIANCO<sup>24</sup> que le préfet va intégrer ces interlocuteurs en invitant notamment spécifiquement l'Observatoire TGV à participer aux réunions. Et son action put alors s'appuyer sur l'ensemble des relations qu'il avait nouées tout au long de cette période, le faisant apparaître légitimement comme intégrateur des acteurs à la discussion et non pas seulement comme défenseur du point de vue de l'État.

En outre, le préfet BERNARD a pu s'appuyer sur le DRE Joseph MARTY<sup>25</sup> qui arrive en 1992. En effet, ce dernier est considéré par les autres protagonistes comme actif, voire déterminant, pour la reconnaissance du problème du fret dans le sillon alpin comme appelant légitimement une action publique. Ainsi, le débat BIANCO a porté sur un projet Lyon-Turin qui doit interroger les problèmes à la fois de voyageurs et de fret, de desserte radiale et de sillon alpin. La scène du débat BIANCO, procédure de mise en discussion publique du projet qui permet une rencontre directe entre les différents acteurs s'intéressant au projet, semble avoir permis ici l'expression des points de vue, la formulation des problèmes que chacun soulevait ainsi que l'opportunité à

---

<sup>22</sup> En matière de grands projets d'infrastructures, le préfet est responsable de la conduite des concertations locales.

<sup>23</sup> En fonction en Rhône-Alpes de 1991 à avril 1997.

<sup>24</sup> Le débat BIANCO (du nom du ministre qui a produit la circulaire 92-71) est un débat public organisé en amont des études préliminaires prévues par les circulaires de conduite des grands projets autoroutiers et ferroviaires du ministère de l'Équipement. Il doit notamment porter sur les grandes fonctions du projet envisagé.

<sup>25</sup> Directeur Régional de l'Équipement, responsable d'un service décentralisé du ministère de l'Équipement. La DRE joue dans le dispositif institutionnel de conduite du projet le rôle de service instructeur du préfet.

des metteurs en oeuvre particuliers du projet (Louis BESSON et le préfet BERNARD) de dire comment ces points de vue étaient légitimes.

Mais pour compléter l'entreprise politique encore fallait-il convaincre le niveau décisionnel national que le projet Lyon-Turin devait résoudre aussi un problème de fret. Pour résoudre le problème du sillon alpin dans sa composante mixte, l'idée de deux lignes séparées fait son chemin, l'une pour les TGV, l'autre pour le fret. Ainsi, l'argument de la SNCF et de la DTT qui posait que TGV et trains de marchandises ne pouvaient pas (au moins en partie) se mélanger était pris en compte. Au cours de l'année 1993, l'idée d'intégrer au projet une autoroute ferroviaire est mise en avant.

La Région Rhône-Alpes organise en quelque sorte la mise en scène publique du bien-fondé de l'idée d'autoroute ferroviaire par une réunion de promotion du projet Lyon-Turin durant laquelle Alain POINSSOT, alors directeur du fret de la SNCF, fait état d'une réflexion de la compagnie sur le concept d'autoroute ferroviaire. Une commission interministérielle (donc au niveau de l'État) sur le même sujet vient parachever le dispositif institutionnel de légitimation du concept. Et Louis BESSON ne manque pas de rencontrer son président Claude ABRAHAM<sup>26</sup> pour le convaincre que la liaison Lyon-Turin devrait être un cas d'application utile à la fois au concept et aux traversées alpines. Localement, l'autoroute ferroviaire acquiert aussi sa légitimité et apparaît bien comme une solution intégratrice car elle était également défendue par l'Observatoire TGV en ce qu'elle évite par son tracé nombre de riverains qui le composent.

#### - Une solution intégratrice complexe : PPP et phasage

Complexifier a conduit à l'intégration des acteurs et des problèmes au portage du projet. Mais il reste un problème de taille : celui du coût important du projet<sup>27</sup>. La Région Rhône-Alpes va poursuivre l'entreprise politique en s'impliquant directement dans les structures *ad hoc* mises sur pied pour intégrer le problème financier. La Région signifiera ainsi la prise en compte du problème financier en lui adjoignant les dimensions territoriales du projet.

En 1989, Philippe ESSIG avait initié la concrétisation d'un partenariat État-collectivités locales au financement du projet de TGV Est (OLLIVIER-TRIGALO, 1997). Au milieu des années 90, la Région Rhône-Alpes et les acteurs locaux impliqués dans l'avancée du projet Lyon-Turin cherchent les moyens d'élargir le partenariat du côté du secteur privé. Si les politiques sont

---

<sup>26</sup> Claude ABRAHAM est ingénieur général des Ponts et Chaussées, ancien directeur de la DGAC, qui a mené plusieurs expertises pour le compte du ministère de l'Équipement.

<sup>27</sup> Le tunnel de base, maillon clé s'il en est du projet, est évalué à environ 40 milliards de FF.

séduits par une solution passant par un emprunt auprès de la population<sup>28</sup>, ils vont chercher sur place des alliés nouveaux avec les sociétés d'autoroutes et des tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus en mal de réinvestissement<sup>29</sup>. Les acteurs en présence se sont accordés sur la création d'un GEIE (en y mettant des moyens humains et financiers) sur la base des projets de tunnel constituant les parties internationales proprement dites. Ces structures sont des organismes d'études chargés de produire des scénarios de faisabilité technique et financière de ces tunnels. Pour ce faire, deux critères interdépendants ont été retenus : d'une part, la recherche de partenariats publics/privés et la prise en compte conjointe du financement et d'un phasage du projet ou du financement et des principes de tarification — l'appel aux partenariats publics/privés signifie que les tunnels sont envisagés pour être exploités via un système de concession. Cette logique intègre l'acceptation du critère européen (appel aux PPP) et met en avant un début de mise en oeuvre de ce critère grâce à la structure de GEIE.

Couplé à ce principe de partenariat, les promoteurs du projet proposent également de retenir le principe du phasage en retenant des sortes de budgets réalistes pour les parties prenantes<sup>30</sup> tout en correspondant à des réponses aux divers problèmes fonctionnels posés. Ainsi, ce couplage partenariat - phasage permet à nouveau d'intégrer acteurs et problèmes, autour du partenariat l'Europe, les États et de futurs exploitants potentiels pour le tunnel, autour du phasage les collectivités locales mais également les opposants grâce au registre d'argumentation qui s'appuie à la fois sur l'originalité de la solution et sur des investissements qui combinent aménagement de l'existant et lignes nouvelles, le tout étalé dans le temps.

#### *- Une entreprise territoriale bicéphale pour animer la pluralité*

Dans le cas du Lyon-Turin, l'entreprise politique apparaît bicéphale comprenant un entrepreneur politique proprement dit (Louis BESSON) et une institution (le conseil régional Rhône-Alpes), qui sert de ressource au premier pour mener son entreprise tout en lui conférant sa dimension territoriale. Les activités d'expertise et l'animation de la pluralité caractérisent cette entreprise.

---

<sup>28</sup> Cette idée, relayée également par le premier ministre BALLADUR pour la recherche de ressources de financement, est commune à nombre de politiques impliqués dans des projets de TGV. politiquement, elle paraît plus gérable que d'augmenter par exemple les impôts locaux pour accroître les recettes des collectivités.

<sup>29</sup> Ces sociétés d'économie mixte avaient exprimé leur intérêt pour investir dans le futur tunnel et pour en récupérer la concession, du fait de leurs résultats financiers positifs.

<sup>30</sup> Des tranches de l'ordre de 7 milliards seront ainsi étudiées. Il est à noter que dans le cas du projet de TGV Aquitaine, c'est le même ordre de grandeur qui était proposé dans le dossier d'études préliminaires (OLLIVIER-TRIGALO, 1998).

Louis BESSON peut être qualifié d'entrepreneur politique parce qu'il va jouer un rôle dans la reconnaissance du projet Lyon-Turin comme solution à un problème politique à la fois par l'État et par les acteurs locaux. Comme nous l'avons décrit plus haut, ces activités vont consister à complexifier le projet pour compléter un TGV Lyon-Turin par un projet d'autoroute ferroviaire et constituer le problème en celui de la traversée des Alpes, qu'il s'agisse des personnes comme des biens. Deux ressources principales vont permettre à Louis BESSON d'agir : sa carrière politique locale qui en fait un élu territorialement bien implanté et reconnu ; son passage aux affaires nationales.

Louis BESSON est un homme politique savoyard de longue date (son premier mandat — maire de sa ville natale — date de 1965). En Savoie, il a exercé (et exerce) des mandats à tous les échelons territoriaux<sup>31</sup>. L'ensemble de cette carrière politique lui permet incontestablement d'être entendu par les élus locaux qu'il cherche à mobiliser dans son action de promotion et de portage du projet Lyon-Turin. Il va s'appuyer sur des travaux d'expertise pour mettre sur pied cette mobilisation, qu'il les effectue lui-même ou qu'il les commande. Sur ce terrain d'action, son passage aux affaires nationales lui sera utile<sup>32</sup>. En tant que ministre, il réceptionnera le rapport LEGRAND (juillet 1991) diagnostiquant la saturation des tunnels routiers, qui étayera la nécessité de poser le problème du fret. En 1992, Louis BESSON se verra confier une mission par son successeur Jean-Louis BIANCO sur le problème de la traversée des Alpes (il remet les conclusions à Bernard BOSSON en 1993<sup>33</sup>). Louis BESSON constitue donc un relais du problème de la traversée des Alpes vis-à-vis de l'État et fait relayer sa représentation du problème par le conseil régional au niveau local.

Si son entreprise doit passer par le conseil régional c'est à la fois parce que c'est l'institution désignée par l'État comme son interlocuteur légitime en matière de grand projet mais également parce que, de ce fait, elle peut constituer un lieu d'intégration des intérêts et des problèmes locaux, comme on l'a vu plus haut. C'est d'ailleurs ce qu'a opéré la Région en organisant aussi une activité d'expertise et de contre-expertise.

---

<sup>31</sup> Maire de Barby (1965-89), membre (depuis 1970) puis président (1976-82) du conseil général de Savoie, député de la Savoie (depuis 1973, groupe socialiste et radicaux de gauche), conseiller régional de Rhône-Alpes (1974-86), maire de Chambéry (depuis 1989). Source *who's who in France*, 1995-1996.

<sup>32</sup> Louis BESSON fut ministre délégué auprès du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, chargé du Logement (1989-90) puis ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer (1990-91). Il est actuellement secrétaire d'État au Logement du gouvernement JOSPIN.

<sup>33</sup> Plus tard, le maire d'Annecy accueillera et ouvrira un colloque organisé par la mission des Alpes et l'INRETS sur le thème des traversées alpines les 9 et 10 septembre 1999.



Au moment de l'élaboration du schéma, le conseil régional commande une contre-expertise technico-économique du projet au LET et reprend à son compte la proposition de Louis BESSON d'intégrer la question de la desserte du sillon alpin. En 1993, l'institution fait la promotion de l'idée d'autoroute ferroviaire à travers l'organisation d'un colloque. En 1997, la Région décide de financer une contre-expertise du dossier élaboré par la SNCF. Cette dernière action entre dans un dispositif mis sur pied en mars 1995 par le conseil régional sur proposition d'Alain CABANES<sup>34</sup>.

Prenant comme point de départ le constat de la répétition des conflits d'aménagements (TGV, A51, A89, notamment), l'élu écologiste écrit dans le rapport qu'il remet en juillet 1994 au conseil régional : « ... les grands aménagements ne doivent pas être imposés à la population mais donner lieu à des études pluralistes et des débats approfondis » et « ... les grands projets d'infrastructure faits par les autres maîtres d'ouvrage ne sont pas toujours cohérents entre eux, font toujours l'objet d'une seule méthode et ne sont pas toujours bien acceptés par les citoyens. La Région doit étudier la pertinence et la cohérence des projets d'autoroute, de TGV, de canaux, de grandes voiries routières, d'aéroport. Il n'est pas dans son rôle de prendre parti pour telle solution ou tel tracé, mais d'intervenir pour veiller à la cohérence et au pluralisme des études. » (CABANES, 1994).

Pour le conseiller régional, l'action de la Région comporte donc deux aspects : celui de la cohérence des transports en Rhône-Alpes, les maîtres d'ouvrage différents d'un projet à l'autre se révélant défaillants à se coordonner ; celui des conflits répétitifs et récurrents avec la population à l'occasion de ces projets d'aménagement. Pour tenir son rôle, la collectivité territoriale devra élaborer une stratégie régionale des transports, en se dotant notamment des moyens de conduire une expertise autonome des maîtres d'ouvrage. Ainsi défini, son rôle s'apparente pour partie à celui de garant de l'indépendance de l'expertise et pour une autre à celui d'animateur de la pluralité<sup>35</sup>. En retour, l'assemblée régionale assumait l'éventualité d'une

---

<sup>34</sup> Conseiller régional Génération Écologie.

<sup>35</sup> Un Comité de pilotage des études et expertises a été créé, comprenant, à sa création, des représentants de chaque groupe politique élu au conseil régional et des personnalités externes, dont des associatifs (du côté de l'État, le Préfet n'a pas accepté de participer au dispositif et la DRE délègue depuis peu un représentant aux réunions du comité de pilotage). En outre, le comité de pilotage dispose d'un ligne budgétaire lui permettant de financer les études qu'il aura décidées. Élus ou associatifs peuvent saisir le comité de pilotage relativement à un projet de transport concernant la région. Les membres du comité de pilotage doivent d'abord s'accorder sur la question de savoir si la demande est recevable. Si c'est le cas, ils doivent ensuite s'accorder sur le cahier des charges de l'expertise envisagée et qui sera soumis à appels d'offres. Ensuite, l'exécutif régional choisit l'expert, le comité examine si le travail remis par l'expert correspond au cahier des charges. Dans l'affirmative, le rapport d'expertise est rendu public dans le sens où il est accessible à quiconque en fait la demande.

opinion contradictoire (voire contraire) à celle des promoteurs du projet Lyon-Turin parmi lesquels son chef de l'exécutif était un actif protagoniste.

Si l'animation de la pluralité des points de vue constitue un moyen pour les promoteurs locaux du projet de consolider leur légitimité territoriale vis-à-vis de leurs concitoyens (en prenant le risque d'une remise en cause du projet), on perçoit bien que l'hypothèse de B. JOUVE et C. LEFEVRE (1999) sur la nécessité d'un relais institutionnel national de coordination et d'action soit avérée dans le cas du Lyon-Turin : l'entreprise politique territoriale bute sur les logiques sectorielles de l'État qui opérait à nouveau une séparation des problèmes. Pour l'État et le préfet, il s'agit de conduire pour le moment le projet de TGV (à travers le lancement de la procédure d'études et de consultation) alors que les acteurs politiques locaux parlent de liaison transalpine fret-voyageur. Ce n'est que très récemment que le ministre GAYSSOT a mis sur pied la mission des Alpes (en novembre 1998) dont l'objet est notamment d'élaborer des « *argumentaires et propositions relatives aux positionnements et actions du Ministère touchant à la politique française des transports terrestres dans les Alpes* »<sup>36</sup>.

### 3. OU EST LE PUBLIC ?

En dépit des différences des contextes politiques et culturels nationaux, les processus de décision des projets étudiés restent largement marqués par une logique d'action administrative et centralisée. Cette caractéristique générale s'explique par le rôle des États dans la conduite des grands projets de dimension internationale et européenne. Ce rôle tient à la fois à la complexité de la coordination d'action à assurer et aux enjeux qui émergent de ces processus. Les différences que peuvent introduire les systèmes institutionnels d'acteurs et les cultures politiques, ce sont les moments de la procédure où le public intervient et si les parlements sont impliqués dans le processus. Cependant, même dans les cas où les parlements doivent voter sur un projet — comme aux Pays-Bas ou au Danemark — l'émergence d'une participation du public n'est pas garantie. Toutes les études de cas montrent que les acteurs partagent une même vision de la démocratie représentative, assez peu participative.

Dans le même temps, tous les États européens ont mené des réformes sur la décentralisation des responsabilités ou sur des processus de fédéralisation des autorités locales. Ces derniers temps, les résultats aux élections locales montrent une montée des préoccupations environnementales, mais également

---

<sup>36</sup> Présentation de la mission des Alpes du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement par son secrétaire général Noël LEBEL, 8 décembre 1999 (note de présentation). À la suite de l'incendie dans le tunnel du Mont-Blanc, Jean-Claude GAYSSOT avait par ailleurs présenté un mémorandum sur les transports dans les Alpes au Conseil européen des transports du 6 octobre 1999.

des votes protestataires (ou pire) contre les modes de gestion des représentants élus. Dans les argumentaires des environnementalistes (les associations de défense locales, par exemple) qui se mobilisent contre des projets d'infrastructures, des griefs sont énoncés contre la façon opaque et arbitraire dont les décisions sont prises. Plus de participation est alors revendiquée. En retour, les représentants élus se retrouvent tiraillés entre les porteurs de projet qu'ils soutiennent souvent (au moins, les chefs d'exécutifs) et leur électorat qui souhaite être entendu.

Mais le vote, qui correspond au contrôle démocratique traditionnel, perd de son efficacité pour surveiller ou contrôler l'avancée d'un processus de décision d'un grand projet dès lors que ces processus se caractérisent par l'intervention de multiples personnalités (experts, entrepreneurs politiques) ou la création d'organisations spécifiques (les structures *ad hoc*, les associations de défense locales) qui n'entrent pas dans le champ de la démocratie représentative classique. La question de la place du débat public, ses participants, son contenu et son rôle dans le processus de décision reste posée : si la multiplicité des intervenants caractérise les processus de décision, en revanche la pluralité des points de vue reste à orchestrer.

#### BIBLIOGRAPHIE

BERNAT V., FOURNIAU J.M., RUI S. (1997) **La liaison ferroviaire Transalpine Lyon-Turin : complexifier pour mieux réaliser**. Arcueil, INRETS, 96 p.

BOURSIER-MOUGENOT I., OLLIVIER-TRIGALO M. (1996) **Pratiques d'évaluation et territorialisation d'une politique publique : le cas de la grande vitesse ferroviaire — Tome 3 : Le projet de TGV Est : entre consensus et incertitude**. Arcueil, INRETS, 133 p. (Subvention n°18/1993 du Commissariat Général du Plan).

BUGARELLA-MATTEI M.-N., FUSTIER B. (1996) Frontières et isolement, le cas des petites économies insulaires. **Sciences de la société**, n°37.

CABANES A. (1994) **Transports régionaux. Qualité et pluralité d'expertise**. Conseil régional Rhône-Alpes, 18 juillet.

CELSIG - COMITE EUROPEEN DE LIAISON SUR LES SERVICES D'INTERET GENERAL (1999) **Nouvelles-News-Europe**. Paris, n°37, 24 mars, 2 p.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (1995) **La politique commune des transports, programme d'action 1995-2000**. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au comité des régions, Bruxelles, 12-07-1995. 33 p.

CONSEIL D'ÉTAT (1999) **Rapport Public 1999. Jurisprudence et avis de 1998. L'intérêt général.** Paris, La documentation française, 600 p. (Études et Documents n°50).

CROZIER M., FRIEDBERG E. (1977) **L'acteur et le système.** Paris, Éditions du Seuil.

DURAN P., THOENIG J.-Cl. (1996) L'État et la gestion publique territoriale. **Revue Française de Science Politique**, vol. 46, Paris.

EURO: TEN-ASSESS (Contract No. ST-96-AM.601) (1997) **Deliverable [R(3)] — The Implementation of European Transport Projects: Strategies and Policies.** Vienna, Project Co-ordinator: ICCR, 97 p.

FOURNIAU J.M. (1996) Transparence des décisions et participation des citoyens. **Techniques, Territoires et Sociétés**, n° 31 : Projet d'infrastructures et débat public, La Défense, Ministère de l'Équipement - Centre de Prospective et de Veille Scientifique, pp. 9-47.

FOURNIAU J.M., OLLIVIER-TRIGALO M., RUI S. (1999) **Recherche PREDIT « Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Conflits d'aménagement et pratiques de conduite de projet. », Rapport intermédiaire, Volet 1, Analyser l'expérience de la mise en discussion publique des projets. Ateliers de bilan du débat public.** 2 volumes (« Première partie. Débat public, rôles et identités, pratiques politiques », « Deuxième partie. Protagonistes du débat et expériences démocratiques »).

FRIEDBERG E. (1993) **Le pouvoir et la règle, dynamiques de l'action organisée.** Paris, Seuil.

HIGH-LEVEL GROUP ON PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP FINANCING OF TEN PROJECTS (1997) **Final report.** VII/321/97.

JOUVE B., LEFEVRE C. (1999) Pouvoirs urbains : entreprises politiques, territoires et institutions en Europe. *in* B. JOUVE, C. LEFEVRE (coord.), **Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique.** Paris, Anthropos, pp. 9-44 (Coll. Villes).

LE GALES P., THATCHER M. (sous la dir.) (1995) **Les réseaux de politique publique. Débat autour des *policy networks*.** Paris, L'Harmattan, 272 p. (Coll. Logiques politiques).

MENERAULT Ph. (1996) **Pratiques d'évaluation et territorialisation d'une politique publique : le cas de la grande vitesse ferroviaire — Tome 2 : Le TGV Nord - appropriation locale d'un grand projet.** Villeneuve-d'Ascq, INRETS, Subvention n°18/1993 du Commissariat Général du Plan.

OFFNER J.-M., PUMAIN D. (Dir.) (1996) **Réseaux et territoires — Significations croisées.** La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 281 p. (Coll. Territoire).

OLLIVIER-TRIGALO M. (1997) **The Eastern TGV project: the end of an epoch. Public policy analysis.** Arcueil, INRETS, 100 p.

OLLIVIER-TRIGALO M., RUI S. (1998) **Ten European transport projects: conflicts in the decision-making process. Comparison report. Policy assessment of transeuropean networks and common transport policy.** Project TENASSESS (DG VII), WP 7, Arcueil, INRETS, 54 p. (Draft).

OLLIVIER-TRIGALO M. (1998) **The Aquitaine TGV project: how a priority became a problem. The missing co-ordination. Policy assessment of transeuropean networks and common transport policy.** Project TENASSESS (DG VII) - Contract ST-96-AM.601, WP 8, Arcueil, INRETS, 102 p.

PADIOLEAU J.-G. (1998) **Prospective de l'aménagement du territoire : refondations liminaires de l'action publique conventionnelle.** Université de Paris-Dauphine, GEMAS/MSH, 25 p.

PADIOLEAU J.-G. (1982) **L'état au concret.** Paris, P.U.F., 222 p. (Coll. Sociologies).

RONNEST A.K., OHM A., LELEUR S. (1997) **The Oresund Fixed Link. The Conflicts and the Players. Policy assessment of transeuropean networks and common transport policy.** Project TENASSESS (DG VII) - Contract ST-96-AM.601, WP7, Copenhagen, IVTB & COWI, 62 p.

RUI S., FOURNIAU J.M. (1996) **Mobilisation politique, routine institutionnelle et expérience démocratique. Observation et analyse de la conduite du débat public en amont de la décision de réalisation du TGV Aquitaine.** 112 p.

THOENIG J.-Cl. (1985) L'analyse des politiques publiques. *in* M. GRAWITZ, J. LECA (Dir.), **Traité de science politique. Tome 4.** Paris, P.U.F., pp. 1-60.

TRASPORTI E TERRITORIO SRL, MARCIAL ECHENIQUE & PARTNERS LTD (1997) **Tenassess: Working paper on conflicts.**