

# Les politiques à "boîte noire" sont-elles négociables ? Éléments d'analyse du conflit du TGV Méditerranée

Jacques Lolive

► **To cite this version:**

Jacques Lolive. Les politiques à "boîte noire" sont-elles négociables ? Éléments d'analyse du conflit du TGV Méditerranée. Espaces et sociétés (Paris, France), Erès, 1999, pp.41-63. <hal-00978103>

**HAL Id: hal-00978103**

**<http://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-00978103>**

Submitted on 12 Apr 2014

**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.

## **Les politiques à “boîte noire” sont-elles négociables ? Éléments d’analyse du conflit du TGV Méditerranée<sup>1</sup>**

Jacques LOLIVE, chercheur au SET<sup>2</sup>.

Article paru dans *Espaces et Sociétés*, n°97-98 Gestion négociée des territoires et politiques publiques, septembre 1999, p. 41-63.

Lorsque l’action publique porte sur des projets techniques, les débats politiques traditionnels n’ont plus de prise sur elle. L’exemple des Trains à Grande Vitesse nous permettra d’interroger le caractère démocratique des politiques à haute teneur technologique. Des choix techniques et politiques se sont étroitement mêlés dans les années soixante, avant de devenir le référentiel durci d’une politique dans les années quatre-vingt-dix. Que se passe-t-il quand cette politique est remise en cause ? Le conflit du TGV Méditerranée parviendra-t-il à rouvrir cette boîte noire ?

### **I. Les prescriptions silencieuses de l’ordre des choses**

Les choix politico-techniques effectués durant le processus d’innovation du premier TGV Sud-Est se sont irréversibilisés en s’inscrivant dans le dispositif technique lui-même. Cette mise en boîte noire explique le caractère durable des choix du passé qui vont formater, préprogrammer la politique des grandes vitesses, quelque vingt ans plus tard

#### **La politique “ libérale-ferroviaire ” du TGV Sud-Est**

Dans son architecture technique, le TGV Sud-Est constitue un objet prescriptif qui soutient à la fois un tournant libéral dans les politiques de transport et la survie de la SNCF des années 1960-1970.

Au milieu des années soixante, les orientations “ Révolution Scientifique et Technique ” du Vème Plan et l’immobilisme des responsables des politiques ferroviaires conduisent une partie des responsables de l’État à considérer le chemin de fer comme un mode de transport condamné à disparaître. La concurrence routière et aérienne s’est aggravée. Elle détermine une chute du trafic marchandise et voyageur. Dans cet environnement hostile, il faudra attendre la redéfinition de la politique des transports, entreprise durant la préparation du VIème Plan pour que le projet de

---

<sup>1</sup> Cet article résume les grandes lignes d’une recherche plus globale. Cf. J. LOLIVE, *Les contestations du TGV Méditerranée : la mise en œuvre controversée d’une politique de réseau*, Paris, L’Harmattan (coll. logiques politiques), 1999.

<sup>2</sup> SET est l’acronyme de Société, Environnement, Territoire, une unité de recherche en Aménagement (UMR n°5603 CNRS - Université de Pau et des Pays de l’Adour).

TGV, conçu à partir de la fin 1965 par un cercle étroit de dirigeants et de techniciens réformateurs puisse émerger. Ce projet va réhabiliter la SNCF en insérant son action dans le tournant libéral préconisé par le rapport Nora. En avril 1967, le rapport du groupe de travail sur les entreprises publiques, dit rapport Nora, préconise simultanément l'autonomie de gestion des entreprises publiques, pour alléger la tutelle de l'État, et la rentabilisation de leurs activités, pour réduire leurs déficits. Les injonctions du rapport Nora concernent tout particulièrement la SNCF qui doit concentrer ses activités dans le domaine où le chemin de fer est sûrement rentable. Le tournant libéral se traduit par la tentative de mettre en place une politique globale des transports autour d'un nouveau référentiel le système concurrentiel des transports. Celui-ci associe chaque mode de transport à des segments de clientèles potentielles que la concurrence entre les modes pour améliorer la qualité de service leur permet de capter.

S'en inspirant, les concepteurs du projet CO3, le futur TGV Sud-Est, au sein du Service de la Recherche de la SNCF, vont pour la première fois utiliser le calcul économique comme outil d'aide à la décision pour étudier ce projet et le mesurer en regard de son intérêt pour l'utilisateur, pour la demande. C'est une formulation mathématique qui décrit la quantité de trafic en fonction de la qualité du service et des prix, en fonction des choix effectués au sein du système de transport, en fonction des réactions du marché. L'étude permet de prévoir la part de la clientèle de l'avion (ou de la route) qui sera détournée au profit du train, en fonction des temps et des prix de déplacements dans les deux modes. Cette prise en compte de l'effet de l'amélioration de l'offre sur la répartition du trafic entre les modes est une grande originalité des prévisions de trafic effectuées par le Service de la Recherche. Ainsi les modèles économétriques permettent d'intégrer le système concurrentiel des transports au sein de l'approche du Service de la Recherche.

Quel est le projet concurrentiel déterminé par ces études économiques ? Le projet C 03 définit un nouveau système de transport pour les dessertes interville, le système TGV, dont la première application sera réalisée sur la liaison Paris-Lyon. Quatre paramètres permettent de préciser clairement la place du système TGV dans l'ensemble du système concurrentiel des transports : sa vitesse, sa fréquence sa capacité et son prix :

- Le TGV français roule à une vitesse élevée de l'ordre de 250 à 300 km/h. Les temps de parcours qu'il permet entre deux villes le mettent en concurrence directe avec l'avion pour des distances inférieures à 1000 km. Mais cette concurrence ne reste possible que dans la mesure où le nombre d'arrêts est limité.
- Dès que le trafic le justifie, le TGV assure la liaison entre deux villes avec des fréquences élevées.
- En contrepartie, la capacité des rames TGV est faible, de l'ordre de 400 à 500 personnes, alors qu'un train de voyageurs classique peut en acheminer plus de 1000. Cela permet de faire partir des trains plus souvent et donc d'améliorer les fréquences.
- Enfin le déplacement par TGV se fait pour un prix apparent peu supérieur à celui du train classique, soit presque la moitié du prix du billet d'avion.

Il s'agit donc bien d'un type d'exploitation spécifique qui, malgré les apparences, rapproche plus le TGV d'un avion bon marché que d'un train. D'où la formule célèbre : “ le TGV ressemble plus à un avion sur rail qu'à un train ”<sup>3</sup>. Cette constitution économique du projet TGV s'effectue d'emblée dans un cadre concurrentiel. Dans les années soixante, l'Aérotrain interurbain constitue le grand rival du chemin de fer dans le domaine des transports terrestres guidés. Bien des choix techniques du système TGV s'y réfèrent, qu'il s'agisse de copier les choix adverses ou de s'en démarquer. L'apport de l'Aérotrain est perceptible dans les caractères liés : spécialisation (ligne nouvelle au tracé autoroutier), vitesse élevée, fréquence élevée, faible capacité. Tandis que la volonté de contrer l'Aérotrain se dessine dans la compatibilité, les dessertes de surface, l'innovation limitée. Plus généralement, le projet initial constitue un véritable système concurrentiel des transports à lui tout seul ! Ce n'est pas seulement un avion sur rail. Une rame équipée d'une turbine d'avion circule sur des rails, mais il s'agit d'une ligne nouvelle aux caractéristiques autoroutières, dont la desserte apparente le TGV à un super métro à l'échelle régionale. Ces emprunts à d'autres systèmes de transport ont rénové complètement l'image du chemin de fer.

Un autre enjeu allait redéfinir l'ébauche du Service de la Recherche, la nécessité d'intégrer le projet dans la SNCF. La désinnovation constitue un des moyens pour y parvenir : le perfectionnement du nouveau système de transport se trouve “bridé” par les contraintes liées à l'optimisation globale du réseau ferroviaire classique. Ainsi la propulsion par turbine à gaz est finalement abandonnée car l'association traction autonome-infrastructure spécialisée du TGV initial risquait d'isoler le nouveau mode de transport du réseau ferroviaire existant. La compatibilité, puis l'électrification limitèrent ce risque. Alors que la traction autonome par turbine à gaz, utilisant les lignes non électrifiées, s'oppose à l'extension de l'électrification du réseau ferroviaire, l'électrification du TGV permet d'affirmer la continuité des options stratégiques de l'entreprise depuis les années 50. L'abandon de la suspension pendulaire constitue un second exemple de désinnovation. Le dispositif pendulaire coûte cher à la construction et son impact sur l'entretien du matériel et de la voie est important. Il s'accorde mal avec la politique du “tournant industriel” promue à la SNCF par Jean Dupuy, dès 1968, à partir de préoccupations d'entretien, de standardisation et de simplification du matériel moteur. L'option de la compatibilité spécialisée s'inscrit également dans cette perspective d'intégration. L'isolement de la ligne spécialisée dans le trafic de voyageurs à grande vitesse se trouve partiellement compensé par sa compatibilité avec le réseau ancien. Cette compatibilité spécialisée permet une intégration globale des lignes TGV dans le paysage ferroviaire français. Ainsi la grande vitesse ferroviaire, d'abord vue comme une révolution technologique, apparaît ici plutôt comme l'évolution d'un réseau ferroviaire classique, ce qui renforce son acceptation sociale et commerciale. Inséré dans la SNCF des années 60-70, ensemble technique et social soucieux de sa survie à long terme, le Service de la Recherche a proposé des innovations techniques compatibles avec tout son appareil déjà en place et avec son mode d'exploitation. Le système TGV permettait à la SNCF de lutter avec ses propres armes contre l'Aérotrain.

Le système TGV permet de transformer un contexte de contraintes en un contexte de ressources. Le contexte concurrentiel ne se résume plus aux injonctions de l'État, et à une donnée

---

<sup>3</sup> Sur cette analyse, cf. F. PLASSARD, “ Le train à grande vitesse et les réseaux de villes ”, colloque de l'Association des Villes-TGV, TGV et Aménagement du territoire, 11-12 octobre 1990.

naturelle, le trafic, auquel l'offre de transport doit s'adapter, c'est la consistance de l'offre qui l'influe et l'on peut l'évaluer et la simuler. Le système TGV a permis de relativiser ce que l'on prenait pour un invariant. C'est un "générateur de trafic" qui peut s'imposer sur le créneau rentable des transports interregionaux de voyageurs face à la concurrence (Aérotrain, transport aérien intérieur). Il permet ainsi l'insertion de la SNCF dans l'espace concurrentiel des transports, mais une insertion active dans un contexte remodelé par ses soins. Il devient alors un outil pour démontrer la capacité de la SNCF à prendre ce tournant concurrentiel. Le système TGV incarne dans son architecture technique le référentiel de la politique libérale des transports des années 1966-1973. Mais le système TGV constitue également le référentiel initial, la préfiguration ébauchée d'une autre politique. Nous le retrouverons, vingt ans plus tard, un peu modifié il est vrai. Il constitue le noyau central du schéma directeur des TGV, élaboré en 1989-1992, le référentiel de la politique publique des grandes vitesses.

### **Le scénario des infrastructures**

L'analyse du schéma directeur permet d'expliquer comment un schéma d'infrastructure peut tenir lieu de politique publique. C'est le réseau TGV lui-même — les projets TGV en cours de réalisation et les lignes existantes — qui tient lieu de programme d'action pour la mise en œuvre. Nous analyserons les différentes modalités selon lesquelles ce script, ce scénario porté et énoncé par la SNCF et ses projets, distribue des rôles plus ou moins contraignants aux humains, aux dispositifs techniques et à l'environnement.

Le schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse est un des premiers schémas étudiés dans le cadre des dispositions de la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982. Ce document prospectif décrit les lignes à grande vitesse qu'il est possible de construire dans une vingtaine d'année pour répondre à des objectifs d'intégration européenne, d'aménagement du territoire et de rentabilité économique. Le schéma directeur est constitué d'un réseau de 4 700 km environ de lignes nouvelles à grande vitesse. La carte du schéma directeur comporte 16 projets de lignes nouvelles constituées en un réseau interconnecté en Île-de-France. On peut distinguer trois types de lignes :

- Des projets rentables justifiés par une logique d'entreprise (dits "TGV SNCF") : TGV Provence ; TGV Côte d'Azur ; TGV Bretagne ; TGV Aquitaine ; Interconnexion Sud.
- Des projets dont la rentabilité est moyenne ou faible. On pourrait les qualifier de "TGV européens" puisqu'ils obéissent tous à une logique européenne parfois mêlée à une logique d'aménagement du territoire : TGV Languedoc-Roussillon ; TGV Rhin-Rhône ; TGV Est ; TGV Lyon-Turin.
- Des projets "de troisième type" à l'avenir incertain dont la rentabilité est insuffisante. Ils obéissent à une logique d'aménagement du territoire (TGV Midi-Pyrénées, TGV Grand Sud) et/ou à une logique politicienne (TGV Normandie, TGV Pays de Loire).

Le passage de la ligne isolée au réseau TGV implique une composition de logiques très différentes, une composition de normes. Ce caractère composite du schéma directeur témoigne de l'élargissement de la politique des grandes vitesses aux préoccupations de nouveaux acteurs

(Aménagement du Territoire et construction européenne). Mais cette composition des normes est hiérarchisée. La norme SNCF domine, puisque toutes les lignes sont évaluées à l'aune de la rentabilité. Le référentiel de la politique publique projetée dans le schéma directeur se compose donc d'un système de normes hiérarchisées dont le système TGV, logique d'entreprise, reste le noyau dur.

Formalisant l'émergence d'une politique publique de réseau, le schéma directeur correspond à un processus de mise en œuvre<sup>4</sup>. Il sanctionne l'élargissement du contexte — l'ouverture de la politique publique à de nouveaux acteurs, notamment les grands élus et les Communautés Européennes — et il énonce les prescriptions et les objectifs de la mise en œuvre. Mais le processus de mise en œuvre est inscrit dans un dispositif technique, il s'énonce comme script<sup>5</sup>. Dans cette perspective, le dispositif technique est considéré comme un programme d'action distribuant de façon plus ou moins contraignante les rôles à des humains et à des non-humains et les liant ensemble. Dans ce scénario, les utilisateurs, au sens large, doivent transformer leur environnement pour l'adapter à un objet relativement figé tandis que l'innovateur doit parvenir à proposer un script réaliste, c'est-à-dire pour lequel l'écart entre l'environnement supposé, inscrit dans le dispositif et l'environnement de l'utilisateur ne soit pas rédhibitoire. Les rôles assignés aux acteurs par le script concernent à la fois la réalisation du réseau et les actions d'accompagnement.

L'utilisation du taux de rentabilité interne<sup>6</sup> (TRI) comme critère d'action permet au système TGV de dicter la logique de constitution du réseau et les priorités de réalisation. Le TRI assigne à chacun son rôle comme financeur :

- L'entreprise autofinance les TGV SNCF par recours à l'emprunt ;
- L'État et les régions devront cofinancer la réalisation des TGV européens et des projets "du troisième type" jusqu'à l'obtention d'un TRI suffisant<sup>7</sup>. Dans ce cas, ils devront également participer au déficit d'exploitation des projets "du troisième type".
- L'Europe devra cofinancer les TGV "européens".

Cette logique de financement donne la priorité aux projets SNCF sur les TGV européens. Si l'État garde la liberté de perturber cet ordre (c'est le cas pour le choix du TGV Est), il ne peut échapper à l'emprise du TRI, puisqu'il doit alors engager sa participation financière.

---

<sup>4</sup> Cf. R. MAYNTZ, *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein, Athenäum, 1980, citée par Y. MENY, J.C. THOENIG, *Politiques publiques*, PUF, Thémis, 1989, p. 253-258. R. Mayntz oppose à cette notion prescriptive de processus de la mise en œuvre la notion de structure de la mise en œuvre, le visage concret tel qu'il se dégage de la mise en œuvre à l'épreuve du terrain.

<sup>5</sup> Pour cette notion de script, je m'appuie sur les analyses du Centre de Sociologie de l'Innovation, en particulier les recherches de Madeleine Akrich. Cf. notamment M. AKRICH, "Les objets techniques et leurs utilisateurs", in B. CONEIN, N. DODIER et L. THÉVENOT (dir.), *Les objets dans l'action (Raisons pratiques 4)*, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1993.

<sup>6</sup> Ce dernier désigne ce qu'on nomme d'habitude le taux de rentabilité financière.

<sup>7</sup> Compte tenu des taux d'intérêts pratiqués, de l'inflation et des risques à sa charge dans tous les domaines (techniques, commerciaux, etc.), on situait ce taux à 8 % lors de la décision du schéma directeur.

Les hypothèses d'action, les rôles assignés, ne se limitent pas à la réalisation du réseau stricto sensu, elles concernent également l'ajustement, c'est-à-dire les prescriptions adressées à l'utilisateur, ou à ses représentants, pour qu'il rende son environnement conforme à celui qui est prévu dans le dispositif. Dans ce cadre, les conseils régionaux, les villes sont des utilisateurs qui doivent s'adapter au réseau TGV faute de pouvoir le redéfinir. Leur registre est celui des actions d'accompagnement, c'est-à-dire la mise en place de dispositifs organisationnels de l'environnement pour soutenir le réseau en atténuant son rôle perturbateur<sup>8</sup>. Le schéma directeur préconise quelques actions d'accompagnement :

- Les régions doivent organiser les dessertes complémentaires des TGV (rabattement, diffusion), participer à la reconstitution du réseau ferroviaire (articulation des réseaux TER/TGV) et articuler les points de desserte TGV avec les transports collectifs urbains.
- Les régions et les grandes villes sont invitées à financer les surcoûts d'aménagement liés à l'environnement. “ La SNCF ne demande rien à une région pour un projet rentable, sauf si celle-ci veut ajouter des éléments complémentaires qui n'auraient pas d'intérêt pour la SNCF mais en auraient pour elle. Et c'est là au fond tout le dialogue SNCF avec les responsables qui ont un souci de l'aménagement régional ”<sup>9</sup>.
- Les villes et les partenaires locaux doivent profiter de l'implantation d'une gare TGV pour procéder à une réflexion sur le projet de développement urbain envisageable.

Les mesures d'ajustement initialement prescrites surestiment la docilité des usagers. Il est vrai qu'elles se réfèrent à la mise en œuvre des TGV Sud-Est et Atlantique qui s'est déroulée sans grands conflits sur le terrain. Lors du conflit du TGV Méditerranée, les usagers et leurs représentants, élus locaux et associations, opposeront à l'espace du projet leur propre définition de l'environnement. Ils vont éprouver le scénario et montrer les faibles capacités anticipatrices du schéma directeur sur ce registre. Le schéma directeur tend à surestimer les possibilités de financement par les régions et à sous estimer le poids de l'Europe. Préparé par la SNCF, il prend surtout en compte la logique commerciale et il tend à négliger les logiques d'aménagement du territoire et d'environnement.

En outre, les choix explicites ou non, qui déterminent la mise en place du réseau à grande vitesse, ont des conséquences spatiales. En l'absence d'une volonté forte d'aménagement du territoire, le nouveau réseau va reprendre la logique des réseaux existants. L'examen de la carte des liaisons à grande vitesse montre la formation d'une nouvelle étoile ferroviaire centrée sur Paris. Mais le réseau TGV est un réseau à grandes mailles, organisé autour d'étapes de 400 km. Alors que le réseau grandes lignes de la SNCF s'organisait autour d'étapes de 100 km environ (la desserte des préfectures), le réseau TGV s'organise autour des agglomérations françaises dépassant 500000 habitants qui seules pourront bénéficier d'un schéma de desserte horaire (supérieur à 10 allers-retours quotidiens) et de destinations non parisiennes. Cette organisation des dessertes urbaines s'explique par la définition du système TGV comme “générateur de trafic

---

<sup>8</sup> Cf. M. AKRICH, “ L'analyse socio-technique ”, in D. VINCK (dir.), *Gestion de la recherche. Nouveaux problèmes, nouveaux outils*, De Boeck, 1991, p. 351.

<sup>9</sup> M. WALRAVE, directeur général adjoint de la SNCF, “ Les trains à grande vitesse du prochain siècle ”, *Le Moniteur du Bâtiment et des Travaux Publics*, juin 1990, p. 90.

voyageur”. Les nœuds du réseau ne sont pas des villes, mais des pôles émetteurs-récepteurs de trafic. Seule cette propriété des villes intéresse l’opérateur.

François Plassard<sup>10</sup> résume les conséquences spatiales du schéma directeur de la manière suivante :

- Un espace de plus en plus discontinu : seuls comptent les points d’entrée et de sortie dans le réseau. Il se produit un effacement des espaces intermédiaires, l’effet tunnel, puisque l’itinéraire n’a plus d’importance.
- Un espace de plus en plus concentré : les constructeurs de TGV desservent les zones les plus dynamiques sur le plan économique et qui assurent une clientèle suffisante, c’est-à-dire les grands centres urbains déjà fortement concentrés. Ce faisant ils renforcent la polarisation du territoire autour de quelques villes.
- Un espace de plus en plus dualisé : comme les autres transports rapides (autoroute, avion), le TGV fait naître un espace dont les composantes fonctionnent différemment. L’espace des nœuds situés sur ces grands réseaux concerne les capitales à vocation internationales et quelques capitales régionales, entre lesquelles personnes, marchandises, informations circulent rapidement. Il s’oppose à l’espace banal, continu, contigu, qui entoure les métropoles précédentes, où la durée des déplacements est encore fonction de la distance.

### **Le système TGV tend à imposer un aménagement frontal**

L’analyse du TGV Méditerranée, le projet le plus rentable du schéma directeur, nous permettra de préciser les contraintes qui pèsent sur la mise en œuvre. Le projet du TGV Méditerranée est élaboré par la SNCF dès janvier 1989 sans mandat explicite de l’État. Il s’agit donc d’un projet régi par la seule logique d’entreprise. Cette absence d’objectifs intégrateurs (desserte, aménagement du territoire...) rend difficile son insertion dans les territoires d’accueil

La conception du tracé est radiale. La SNCF ne s’intéresse qu’aux flux joignant Paris à Marseille et la population de la Côte d’Azur. Les critères d’action déterminants sont Paris-Marseille en 3 heures et Paris-Nice en 4 heures pour concurrencer l’avion. Il faut que le tracé soit le plus direct possible, effectué à grande vitesse de bout en bout, sans arrêts intempestifs. La définition des dessertes est concentrée sur la relation des grandes villes avec la capitale. Les gares correspondantes sont des “gares intermédiaires”, comme Vaucluse-Gard, située en rase campagne, aussi éloignée d’Avignon que de Nîmes, afin de satisfaire une hypothétique vocation internationale pour les trains Francfort-Barcelone.

L’insertion du projet dans les territoires d’accueil sera difficile. En effet, les sites favorables à l’implantation de la ligne (zones de plaines, terrains géologiques stables) sont peu nombreux. Ensuite, la vitesse maximale de 400 km/h pour concurrencer l’avion nécessite l’implantation d’une infrastructure linéaire au tracé le plus direct, le plus droit possible et dont le rayon de courbure est très important. Pour atteindre une vitesse de 400 km/h, le rayon de courbure

---

<sup>10</sup> F. PLASSARD, “ TGV et aménagement du territoire ”, cours à la Session de Formation de l’École Nationale des Ponts et Chaussées, *Planification régionale des transports et aménagement du territoire*, 13 et 14 juin 1995.



prévu pour la ligne nouvelle est de 8,33 km. Ces contraintes technico-économiques interdisent toute souplesse dans l'aménagement des lignes. Pour éviter un "point dur" de l'environnement (lotissement, site naturel de qualité, élément du patrimoine, etc.), les concepteurs du tracé doivent déplacer l'ensemble du tracé sur 20 km au risque de rencontrer de nouveaux points durs. Pour éviter les vignobles des Côtes-du-Rhône, le tracé devra se déplacer dans la Vallée du Rhône et frôler le site nucléaire du Tricastin. Par ailleurs, ces contraintes interdisent tout jumelage avec un tracé autoroutier, une voie ferroviaire existante ou les emprises de la SNCF.

La ligne nouvelle est conçue dès les premières études, comme le simple prolongement du TGV Sud-Est vers Marseille, l'Italie et l'Espagne. Ce faisant, on gomme par avance la spécificité des territoires traversés, la Provence et la Vallée du Rhône en l'occurrence. L'agriculture y est très différente de celle du Nord de la France (propriétaires exploitants, petit parcellaire, importance des cultures pérennes), l'habitat est dispersé et le nombre de villes moyennes est important. Ces éléments du territoire seront perturbés par la réalisation du projet de TGV. D'une part, le tracé "déchire" les tissus urbains et agricoles. D'autre part, le TGV pénalise certains types de dessertes, les transports de la vie quotidienne et les relations intervilles de la Vallée du Rhône et de la Provence.

Le projet de TGV Méditerranée se présente, au stade des études préliminaires, comme un bon exemple d'aménagement frontal<sup>11</sup>. C'est avant tout un projet d'entreprise, dont la rationalité technico-économique est extérieure au milieu d'accueil : sa légitimité est donc hétéroréférentielle<sup>12</sup>. En fait, la conception frontale d'un aménagement imposé aux territoires tient plus au système TGV qu'à la personnalité du directeur de projet. "L'avion sur rail" et le rayon de courbure de 8 km rigidifient la mise en œuvre du projet et restreignent la marge de négociation sur les tracés. Ils soutiennent une conception de l'aménagement des années soixante, importée grâce au dispositif technique, en période de décentralisation. Ainsi, une bonne part de la mise en œuvre du schéma directeur devait être déléguée aux objets. Mais un conflit va perturber le script, j'en rappelle les grandes étapes.

Pour renforcer l'acceptabilité de ce projet frontal, des négociations discrètes sont entamées avec les grands élus. À la fin de l'année 1989, des fuites informent la population de l'existence du projet. Cette découverte fortuite d'un tracé déjà bien avancé, négocié "dans le secret" avec les grands élus, cause l'émoi de la population et le basculement dans le conflit. Pour apaiser la tension, la SNCF accepte d'étudier les variantes de tracé proposées par les élus et les associations mais cette consultation provoque la prolifération conjointe des tracés et de la contestation. Les élus ruraux rejoignent les associations. L'intervention du Président de la République dans le choix des tracés est perçue comme le résultat du lobbying des viticulteurs des Côtes-du-Rhône. Alimenté par l'indignation contre le "fait du Prince", le mouvement contestataire culmine lors des manifestations de l'été 1990 et les grands élus rejoignent à leur tour la contestation. Le Ministère tente de renouer le dialogue avec les élus. C'est l'objectif de la mission Querrien. Sans rien céder

---

<sup>11</sup> Cette notion d'aménagement frontal est tirée des recherches de Michel Marié. Cf. notamment M. MARIÉ, *Les terres et les mots*, Méridiens Klincksieck, 1989, p.152-153 ; 172-174 et 200-201.

<sup>12</sup> Cette notion désigne l'extériorité pour les sociétés locales de l'appel à l'intérêt général et à la rationalité technico-économique comme justification d'un projet. Cette dissociation fondait la légitimité de l'action publique, elle tend à devenir contre-productive. Cf. Olivier SOUBEYRAN, Véronique BARNIER, " Les enjeux du virage aménagiste ", *Loisir et Société*, vol. 8, n° 1, printemps 1985, Québec, p. 55-91.

sur l'essentiel, la mission négocie avec les élus l'implantation du tracé sur le terrain. La sélection d'un tracé unique évitant les zones de forte contestation parvient à réduire le conflit. Elle dissocie le front des opposants en isolant les associations des élus. Une période d'attente suit la mission Querrien. Malgré l'approbation ministérielle du tracé Querrien en janvier 1991, le projet reste bloqué durant plus d'un an. Les désaccords au sein de l'administration, la proximité des élections de 1992 font hésiter le gouvernement. Ce retard est mis à profit par certaines associations pour "charpenter" leur argumentation contre l'opportunité du projet passant de la contestation riveraine initiale à une véritable reformulation de l'intérêt général porté par le projet. Parviendront-elles à transformer le projet et la politique qu'il soutient ?

## **II. L'évaluation pluraliste ouvrira-t-elle la boîte noire ?**

Pour le savoir, nous analyserons l'expérience du Collège des experts du TGV Méditerranée obtenu par les associations après 2 ans de contestation du projet. Deux thèmes dominent la stratégie des associations : la nécessité d'une décision transparente d'une part, s'appuyant sur une expertise indépendante de la SNCF et de l'Administration ; d'autre part, la possibilité d'un train à grande vitesse utilisant mieux l'existant (voies, couloirs ferroviaires). Pour apaiser un conflit inopportun en période préélectorale, Jean-Louis Bianco, le Ministre des Transports de l'époque, accepte de reprendre le premier thème et proposer la mise en place d'une contre-expertise indépendante pour évaluer le projet de la SNCF. L'expérience durera cinq mois, de mai à septembre 1992.

### **Le collège des experts : un dispositif d'évaluation pluraliste**

Le 14 Mai 1992, le Ministre annonce la mise en place du Collège des experts, dont les membres<sup>13</sup> seront nommés par lui pour " piloter la phase de transparence et de préparation à l'enquête publique sur le projet du TGV Méditerranée. Cette phase devra permettre de valider et d'approfondir les études stratégiques réalisées, notamment celles qui concernent l'utilisation des voies et couloirs existants afin de favoriser une approche de développement économique et social, d'aménagement du territoire. Ce collège aura pour mission d'expertiser les études réalisées par la SNCF dans ces domaines, de suivre les réponses de la SNCF et de commander des études complémentaires à des cabinets spécialisés. Le dispositif d'évaluation comprend trois éléments : un comité de suivi (les commanditaires de l'évaluation, les politiques au sens large) ; les chargés d'évaluation (le bureau d'étude Ove-Arup, chargé d'expertiser le projet de la SNCF) et une instance d'évaluation (le collège des experts stricto sensu). L'instance d'évaluation indépendante permet de déconnecter le travail des chargés d'évaluation des exigences directes des commanditaires pour éviter toute instrumentation de l'évaluation et renforcer l'acceptabilité des résultats. Les associations contestatrices ont un poids important dans le dispositif du Collège des experts, en particulier l'une d'entre elles, la Fédération d'Action Régionale pour l'Environnement (FARE-SUD), surtout influente dans le Var et les Bouches-du-Rhône. Elles sont partenaires obligés, pour leur capacité de retarder le projet et leur poids électoral conjoncturel. Les associations contestatrices participent au comité de suivi. Elles cooptent les évaluateurs et

---

<sup>13</sup> Les 8 membres du collège des experts sont MM. Armengaud, Blanc, Domenach, Ferrier, Mayer, Plassard, Quin et Sarracino.

définissent les thèmes d'évaluation. Enfin, elles cooptent les experts chargés de la contre-expertise.

Le Collège des experts constitue un exemple d'évaluation pluraliste<sup>14</sup>. Selon cette conception, l'évaluation doit être conçue à partir du problème particulier auquel la politique publique entend apporter une réponse, et donc du système d'acteurs qui s'est constitué autour de ce problème. L'évaluation ne peut être conduite que si elle reproduit cette dimension collective propre à l'élaboration de toute politique publique (qui est co-produite par la société civile et l'appareil administratif). Pour y parvenir, il faut distinguer l'instance pluraliste d'évaluation (représentant l'ensemble des acteurs : décideurs, opérateurs, assujettis et bénéficiaires) des chargés d'évaluation qui se mettent à son service. Par la place accordée aux associations contestatrices, le dispositif du Collège des experts ressort de cette conception pluraliste de l'évaluation.

### **L'évaluation pluraliste s'appuie sur un réseau d'alliances**

Pour comprendre les mécanismes de l'évaluation pluraliste, il nous faut d'abord distinguer le *problem setting* (la formulation du problème) et le *problem solving* (la résolution du problème). Le projet se présente avant tout comme une solution, le fameux *one best way*. Mais cette solution est étroitement dépendante d'une certaine formulation du problème à résoudre.

À travers le dispositif d'évaluation concerté du projet, l'évaluation s'élargit à de nouveaux acteurs, en particulier les détracteurs du projet. Quel est l'effet de cet élargissement sur le contenu de l'évaluation ? Les associations contestatrices ne sont pas, comme les élus, les représentants des populations des territoires, ce sont plutôt des représentants des citoyens susceptibles d'être affectés par un problème lié à la réalisation du projet. Ce sont les "représentants" des problèmes posés par le projet. Pour eux, le projet ne peut pas constituer la solution unique. C'est pourquoi les représentants associatifs vont déconstruire la dimension *problem solving* du projet en critiquant la formulation initiale du problème (le *problem setting*). Les experts du collège vont s'en faire l'écho en déclarant que le TGV Méditerranée ne constitue une solution que relativement au point de vue de l'opérateur qu'est la SNCF. Cela ne correspond pas forcément à l'intérêt général. L'élargissement des acteurs transforme profondément la formulation initiale du problème selon l'opérateur. Le premier "problem setting" exprimait le point de vue de la SNCF. Il reposait sur un système de valeurs basé sur l'efficacité économique. L'expertise de l'opérateur, constituée essentiellement par l'économie des transports, a permis de définir le projet. C'est la rentabilité interne qui permettait de mesurer la bonne adéquation du projet à ce cadre problématique. La rentabilité économique et sociale pour la région et le pays d'un tel investissement n'est pas suffisamment établie. Les nouveaux problèmes mis en avant par les usagers de la rupture appellent un recadrage du projet, c'est-à-dire une reformulation de son cadre problématique. Les experts du collège ébauchent un nouveau "problem setting" ou du moins

---

<sup>14</sup> Je résume ici l'analyse d'Éric MONNIER, " Le développement de l'évaluation en France ", in *La production de l'assentiment dans les politiques publiques*, Actes des ateliers-conférences du GRASS organisés à l'IRESO en 1991-1992, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme DRAST, Juillet 1993, p. 117-127. Cette conception pluraliste de l'évaluation s'oppose à la conception démocratique car elle choisit de faire collaborer l'ensemble des acteurs qui participent au système d'action concret au lieu d'accorder un poids déterminant aux représentants démocratiquement élus.

compliquent l'ancien. Il doit s'ouvrir davantage aux préoccupations des élus des collectivités territoriales et de certains responsables associatifs. Les experts suggèrent que "l'avion sur rail" se transforme en "un TGV ouvert sur la région". Cependant un recadrage complet du projet en termes d'aménagement du territoire nécessiterait le recours à d'autres expertises, en particulier l'urbanisme, et un système de valeurs basé davantage sur l'équité territoriale face à ce qu'on pourrait appeler une tendance réductionniste du réseau<sup>15</sup>. La composition du Collège, où les spécialistes des transports dominent, ne permet sans doute pas un tel déplacement de l'expertise, c'est pourquoi les experts proposent juste d'améliorer le TGV en l'articulant avec l'ensemble des transports régionaux ferroviaires.

Le fonctionnement du collège s'appuie sur l'établissement d'un réseau d'alliances entre certains responsables associatifs, le ministre et son directeur de cabinet, le responsable SNCF du projet et certains membres du collège des experts. Les élus restent relativement à l'écart. Nous suivons les rapprochements qui s'opèrent à travers la proposition d'un compromis ferroviaire avec les associations. Comment rapprocher les exigences des riverains de l'objectif des promoteurs du projet, la réalisation du TGV Méditerranée ? Les experts vont tisser une chaîne de traduction qui débouche finalement sur le véritable objet du compromis, un projet d'un TGV articulé aux transports régionaux pour "irriguer" la région.

Notre point de départ, ce sont les positions des associations, comme la CARDE. Elle défend les revendications des riverains des zones rurales traversées par le futur TGV Méditerranée qui subiront les nuisances sans bénéficier du TGV. Elle oppose le TGV et les transports ferroviaires régionaux : "le tout TGV se fait au détriment des réseaux ferroviaires secondaires". Un premier rapprochement va s'opérer avec un des futurs experts, F. Plassard, dont les analyses déjà évoquées vont conforter, puis déplacer les revendications associatives. En effet, la notion d'effet-tunnel semble s'accorder avec les revendications riveraines. De même, l'opposition entre TGV et train classique trouve un écho dans la notion d'avion sur rail. Utilisée par les associations, cette notion permet de combattre le TGV en le rapprochant d'un autre moyen de transport, l'avion, utilisé comme repoussoir. Mais Plassard développe une appréciation plus nuancée des rapports entre TGV et train classique. Nommé au sein du Collège, il va s'employer à rapprocher les deux moyens de transport. Selon lui, il faut organiser pour l'usager une chaîne de voyage sans rupture, centrée sur le TGV mais intégrant les différents modes de transport pour améliorer l'accessibilité. Il reste que les revendications des associations sont encore bien éloignées de cette proposition "experte" et nuancée. D'autres traductions d'experts vont permettre le rapprochement. O. Domenach exprime ses préférences pour les transports publics, en particulier le réseau régional. Selon lui, l'arrivée du TGV est une chance à saisir pour développer les transports régionaux. Le TGV doit pouvoir impulser les transports régionaux. C. Quin renversera les priorités de la chaîne de voyage : elle n'est plus centrée sur le TGV, mais sur le transport régional. J-P Ferrier permettra d'enraciner la proposition des experts dans le territoire provençal. Le TGV Méditerranée s'implantera dans une région très urbanisée, en cours de métropolisation. Mais cette métropole est très différente de la région parisienne, il s'agit d'un réseau de villes en ruban. Cette région métropolitaine redéfinit le TGV qui devient "un outil interne à la région offrant à grande vitesse des transports intrarégionaux dans des délais d'une

---

<sup>15</sup> Cf. l'exposé de Philippe MÉNERAULT à la séance du 24 avril 1994 du séminaire INRETS *Analyse et évaluation des politiques de transport*, consacrée au thème "Politique régionale de transports et TGV".

heure et fractions d'une heure ». Cette dernière traduction aboutit à la proposition définitive du Collège des experts dans son ensemble. La fonction du TGV évolue, passant de la desserte des grands pôles urbains à l'irrigation de la région urbaine "rubanée". Selon les experts, l'association TGV-transports régionaux constitue la bonne réponse aux revendications des associations de défense : "l'avion sur rail" risquait d'agresser et d'appauvrir la région, la liaison avec les transports régionaux redéfinira le TGV comme "outil de relation dans un réseau de villes". Le "projet effraction" prétend devenir un projet d'intérêt général régional.

Mais qu'en pense l'opérateur SNCF ? Il faudra attendre le Collège des experts pour que le rapprochement entre TGV et transports régionaux devienne une position officielle de la SNCF. Selon Quin, les experts ont inventé pour la SNCF un usager TGV-TER<sup>16</sup> qui ne pouvait pas exister jusque-là, puisque les directions de lignes sont cloisonnées<sup>17</sup>. Du moins cet usager mixte a acquis une visibilité accrue grâce aux relations entre l'équipe de P. Izard, le responsable du projet TGV Méditerranée, et les experts du Collège. La SNCF s'est intéressée à cette clientèle supplémentaire, ce qui a permis de rouvrir un débat interne sur l'emplacement des gares nouvelles et de le trancher en faveur des gares rapprochées des villes pour permettre le quai à quai avec le transport régional. Ce système de gares vient crédibiliser la proposition du TGV articulé aux transports régionaux. Mais le rôle des experts du Collège ne doit pas masquer l'apport des contestataires. La SNCF et ses bureaux d'études construisent l'usager du TGV Méditerranée, ils fabriquent en quelque sorte le public concerné par leur projet. Et dans ce conflit, c'est l'intervention des associations, porte-parole des riverains, qui a permis de corriger les catégorisations du maître d'ouvrage<sup>18</sup>. Les refus successifs des contestataires — refus d'isoler la ligne TGV du réseau ferroviaire existant, de perdre "sur Marseille-Aix" le temps gagné sur Paris-Marseille, d'accepter des dessertes ignorant les déplacements habituels dans la région — ont poussé la SNCF à évoluer. Le projet proposé est emblématique du service public concurrentiel. Il connecte deux réseaux ferroviaires, deux topologies politiques différentes : les transports régionaux, dominés par le service public, dont la logique zonale valorise le proche et vise l'équité territoriale ; le réseau TGV, dont le principe de fonctionnement est marchand, où la logique radiale exacerbée crée des discontinuités dans le territoire. Le compromis ferroviaire est susceptible d'associer la logique d'opérateur de la SNCF et les revendications des associations, mais le faible soutien des élus régionaux le fragilise.

L'enracinement des élus dans le dispositif du Collège est moindre que celui des associations. L'électoratisme des grands élus — les empêchant de prendre des positions claires — a été maintes fois souligné comme la principale raison de cette faible participation. De toute

---

<sup>16</sup> TER : le Transport Express Régional, désigne les transports collectifs régionaux qui font l'objet d'un partenariat entre les régions, autorités organisatrices compétentes, et la SNCF.

<sup>17</sup> En effet, la Direction des Grandes Lignes ignore celle du Service de l'Action Régionale. À l'époque, la rivalité des deux Directeurs, Jean-Marie Metzler le promoteur "libéral" du système de réservation SOCRATE et "son opposant", Jacques Chauvineau promoteur des TER, est symptomatique de la résistible avancée du libéralisme au sein d'une grande entreprise de service public.

<sup>18</sup> Les études préliminaires construisent un usager statistique, universel et abstrait, fonctionnellement catégorisé. Les premières négociations avec les grands élus enrichissent cette première représentation de l'usager par une saisie indirecte des besoins. Ces phases ont été étudiées dans l'étude suivante : D. JACQUES-JOUVENOT, PL. SPADONE, M. TAPIE-GRIME, P. TRIPIER, *L'administration de l'équipement et l'usage de ses réalisations*, rapport pour le séminaire "L'administration de l'équipement et ses usagers", Conseil général des ponts et chaussées - 2e section, février 1993.

façon, les grands élus disposent d'autres arènes, institutionnelles ou officieuses, pour négocier avec l'administration et ce dispositif ne revêt pas pour eux la même importance que pour les associations. Mais il est d'autres aspects. Le projet initial du TGV Méditerranée prévoyait une liaison Marseille-St Raphaël, la branche Fréjus. Son abandon, en janvier 1991, prive les habitants du Var d'une desserte TGV : il affaiblit le soutien du Conseil Régional PACA.. Ensuite, les élus régionaux refusent de s'engager à fond sur le projet de TGV tant que la SNCF ne leur a pas présenté le schéma de desserte concret pour les TGV et les trains régionaux. Ils refusent également d'appuyer la proposition du collège des experts car elle suppose l'amélioration des transports régionaux qu'il est impossible de le réaliser sans participation financière accrue de l'État. Le faible soutien des élus régionaux s'explique enfin par deux raisons supplémentaires : l'attentisme des élus devant les changements prévisibles du contexte juridique des transports régionaux et un problème de calendrier. Comme la mise en service du TGV Méditerranée ne se fera pas avant 1999, la SNCF considère qu'il est prématuré de discuter concrètement des schémas de desserte avant 1996. Faute de pouvoir s'inscrire dans une convention de réalisation garantie par le droit, l'alliance avec les élus reste virtuelle. Le compromis ferroviaire n'est qu'ébauché.

Cependant, le collège des experts n'est pas uniquement destiné à soutenir un espace de discussion publique où les usagers remodelent l'action publique. Les promoteurs du TGV vont l'utiliser pour réduire le conflit et hâter la réalisation du projet.

### **Mais ces alliances favorisent les visées stratégiques des porteurs de projet**

Les promoteurs du TGV Méditerranée n'ont accepté la contre-expertise que dans la mesure où elle ne remettait pas en cause le tracé défini, un an auparavant, lors de la mission Querrien. Par ailleurs, ils exigent que le lancement de l'enquête publique suive aussitôt. L'action du Collège est bridée par cette raison externe, mais il existe des causes internes tout aussi efficaces. Le verrouillage du projet par les promoteurs — le refus de toute négociation sur le tracé et le calendrier — s'appuie sur le consensus existant chez les alliés à propos du caractère d'intérêt général du projet de TGV Méditerranée. Les responsables de la FARE-SUD partagent cette conception du primat de l'intérêt général. Un des objectifs de l'organisation est précisément d'éduquer les associations locales à l'intérêt général. Le président de la FARE-SUD est même convaincu de la nécessité de faire le TGV Méditerranée. Cet accord explique sans doute pourquoi le verrouillage officiel du projet ne souleva pas plus de protestations chez les porte-parole de la FARE-SUD.

L'adhésion d'une majorité d'experts aux paradigmes usuels du monde des transports les pousse à rejeter les propositions associatives et à impulser l'apprentissage dirigé des cohérences techniques par les élus contestataires et les représentants associatifs. La majorité des experts appartient au milieu des transports<sup>19</sup>, notamment les principaux, MM Quin, Plassard, Domenach.

---

<sup>19</sup> Dans l'analyse des réseaux d'action publique, ce milieu des transports constitue un exemple d'*epistemic community* au sens de P. Haas. Il s'agit d'un réseau présentant quatre traits caractéristiques : “ 1) une série de croyances normatives partagées, entraînant la même logique d'action basée sur des valeurs communes à chacun des membres du réseau ; 2) des croyances causales partagées, découlant de leur analyse des pratiques au centre des problèmes de leur domaine d'activité et qui forment la base pour l'élucidation des liens multiples entre leurs actions et leurs buts poursuivis ; 3) des notions validantes partagées, c'est-à-dire des critères définis entre eux pour évaluer et soupeser le savoir expert dans leur domaine ; 4) un mode opératoire commun, c'est-à-dire des

C'est une des raisons pour lesquelles la révision du projet proposée par les experts reste limitée. Ces experts ne se contentent donc pas de souscrire au cadre de référence des professionnels des transports, c'est en son nom qu'ils refusent comme irréalistes les propositions associatives d'un TGV utilisant les installations existantes. Ils s'en font les pédagogues auprès des contestataires. Cette conception pédagogique du dispositif collégial vise d'abord les élus, membres du comité de suivi. Mais un expert comme O. Domenach bénéficiant d'un capital de confiance auprès de la FARE peut jouer le rôle de "porte-parole" des expertises transport au sein des associations et, à ce titre, il favorisera l'évolution des positions de la fédération.

Les promoteurs du projet utiliseront les faiblesses et les ambiguïtés du mouvement associatif pour leurs menées stratégiques. Nous prendrons l'exemple des propositions alternatives formulées par les associatives pour améliorer la conception du TGV sur infrastructures nouvelles et sa localisation. Ces alternatives à travers des mots d'ordres sont emblématiques des divisions du mouvement associatif. "L'utilisation des couloirs existants pour le passage du TGV Méditerranée" oppose la CARDE et la FARE-SUD aux associations "vaclusiennes" qui combattent pour "l'amélioration de toutes les voies existantes". Quant à la Coordination Drôme-Vaucluse, elle refuse tout passage du TGV Méditerranée dans "les couloirs de nuisances existants". Le premier mot d'ordre constitue plutôt un bon slogan politique qu'un projet alternatif. Le second nécessite, pour être justifié, le recours aux dossiers techniques de CRÉDO-RAIL et de l'UJRM. Quant au troisième, il défend les territoires de la Vallée du Rhône mobilisés par la Coordination Drôme-Vaucluse. Pour satisfaire ses partenaires associatifs de la FARE-SUD, le collège des experts choisira d'évaluer "l'utilisation des couloirs existants". Cette décision va favoriser les visées stratégiques des porteurs de projet. Le choix de l'alternative des couloirs existants déplace l'enjeu du débat du projet (tracé et conception) vers la décision démocratique. La question du projet est contournée, le projet devient le simple prétexte à un combat pour la démocratisation des procédures. Sous ce rapport, il semble donc préférable aux deux autres alternatives. Examiner le mot d'ordre de la Coordination Drôme-Vaucluse peut déboucher sur un débat d'aménagement du territoire qui risque de modifier le tracé. Centrer l'évaluation sur l'amélioration des voies existantes est périlleux car ce mot d'ordre recouvre un projet de transport à grande vitesse alternatif au TGV actuel. Compte tenu des choix d'évaluation, il s'effectue un tri entre les associations. Les associations "vaclusiennes", les seules à remettre en cause les cohérences techniques du TGV Méditerranée, sont progressivement marginalisées au sein du dispositif.

Les associations disposaient d'une autre possibilité pour combattre le projet. Plutôt que de combattre l'opérateur de transport sur le terrain des transports, là où réside son monopole d'expertise, elles auraient pu déplacer l'expertise sur le terrain de l'environnement pour "prendre à contre-pied" les experts des administrations. Pourquoi les contestataires ne se sont-ils pas saisi de cette arme de l'environnement, c'est ce que nous allons examiner à présent. Le tracé du TGV Méditerranée passe à proximité de la centrale nucléaire de Tricastin et écorne un coin du périmètre de protection (Seveso) correspondant. Une controverse environnementale s'ouvre qui divise les experts entre eux et les administrations. Non seulement les scientifiques ne s'accordent pas sur l'évaluation des risques nucléaire et chimique, mais un conflit entre deux intérêts

---

pratiques communes ". Cf. P. HAAS, " Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination ", *International Organization*, n°41, 1992, p. 3.

généraux incommensurables — la protection des générations futures et le droit au transport — oppose les administrations de l'Environnement et des Transports. Cependant, pour des raisons différentes, les principaux participants au dispositif s'accordent pour évacuer du champ d'évaluation le problème du Tricastin. D'abord, la majorité des experts refuse de traiter ce problème pour préserver le champ d'évaluation d'un conflit inter-administratif susceptible de compromettre le bon déroulement de l'expérience. Le consensus en faveur de l'exclusion des controverses environnementales va de pair avec l'exclusion des "représentants" du problème du Tricastin. La Coordination Drôme-Vaucluse et les collectivités territoriales concernées sont évincées du dispositif. En définitive, aucun des alliés du réseau ne s'oppose vraiment à l'exclusion des drômois. Même des représentants associatifs sont réticents pour travailler avec la Coordination Drôme-Vaucluse. La Coordination est favorable au TGV Méditerranée à condition qu'il passe ailleurs que dans la Vallée du Rhône. Les autres fédérations dénoncent cette position qu'ils qualifient de NIMBY. En outre, la Coordination n'a jamais caché son opposition au dispositif collégial qu'elle dénonce comme un simulacre de concertation. Puisque la Drôme n'est pas disposée à s'intégrer dans le réseau d'alliances qui sous-tend le Collège des experts, elle s'en trouve donc exclue de fait et les manœuvres du cabinet ne rencontreront pas d'opposition chez les alliés. Les principaux problèmes d'environnement posés par le tracé sont ainsi privés de porte-parole au sein du dispositif collégial. Leur évacuation du dispositif collégial facilite le règlement du problème du Tricastin. Exclue du débat public, la controverse n'est plus qu'un simple conflit inter-administratif qui se réglera par les procédés classiques à l'abri des débats publics.

Ainsi, les menées stratégiques des porteurs du projet sont un succès. L'instrumentation du Collège des experts a permis la réduction du conflit et le retour progressif à la procédure normale. La fin de la mission du Collège des experts coïncide avec une crise du mouvement des Bouches-du-Rhône, miné par la perte de ses mots d'ordre et la défection de ses principaux alliés qui sont consécutifs au Collège. L'un des objectifs stratégiques assignés par les porteurs du projet au Collège des experts était de pacifier le terrain en prévision de l'Enquête Publique. Effectivement, l'Enquête d'Utilité Publique se déroula dans des conditions de calme à peu près acceptables.

### **III. Comment démocratiser les politiques à boîte noire ?**

Le rapport du collège des experts est présenté au public à Marseille le 30 septembre 1992. La plupart des associations sont déçues. En effet, le Collège ne remet pas en cause le projet du TGV Méditerranée. Même s'il reconnaît en partie le bien-fondé des positions associatives — puisque l'amélioration des voies actuelles par des investissements minimes pouvait, selon l'expertise d'Ove-Arup, satisfaire partiellement les besoins pour les dix ou quinze ans à venir — il tend à adopter la position de la SNCF pour qui le choix de la grande vitesse impose la construction d'une voie nouvelle. Enfin, selon les associations, les améliorations du projet préconisées par les experts sont limitées et incertaines. Les perspectives ouvertes par le dispositif ne se sont donc pas réalisées, quelles sont les contraintes spécifiques qui ont pesé sur lui ?

La première contrainte réside dans l'élargissement insuffisant du dispositif d'évaluation puisque les associations drômoises, principales porte-parole des problèmes d'environnement et



d'aménagement du territoire, en sont exclues. N'ayant pas accès au dispositif collégial, la Coordination se voit de facto interdire l'accès au débat public. Privé de ce débouché, le réseau dissident ne peut se stabiliser autour du Tricastin, les arrangements inter-administratifs lui font perdre ses principaux alliés.

La FARE-SUD, l'association hégémonique dans le dispositif, se bat pour une démocratisation des procédures de décision. Elle préconise l'ouverture d'un grand débat politique sur les transports. Ce débat politique sur les transports, favorisé par le dispositif collégial, n'a pas permis de discuter, ni même de retrouver les choix stratégiques qui se sont fait très tôt, dès la conception du projet. En outre, il est difficile de critiquer politiquement un système TGV où le calcul économique fait "tenir ensemble" les diverses composantes des techniques ferroviaires et les options libérales du marché concurrentiel des transports. Car "les objets tiennent mieux que les hommes", les normes "équipées" de l'action publique forment une boîte noire qui résiste à la critique politique de la FARE-SUD. En d'autres termes, les options premières des politiques de transport, comme celles qui sont spécifiées dans le système TGV, échappent à tout débat politique. Elles constituent plus un ensemble de recettes<sup>20</sup> ou de méthodes fortement mathématisées pour évaluer la rentabilité des projets, tarifier les services et l'usage des infrastructures, coordonner les différents modes. Ce référentiel n'a pas une forme directement politique, ce qui explique peut-être la relative impuissance de la FARE, plus encline à chercher le référentiel véritable des politiques de transport dans un texte juridico-politique cohérent et ambitieux, comme la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (la LOTI) par exemple.

Les seuls qui tentent de rouvrir cette boîte noire sont les associations vauclusiennes spécialisées comme CRÉDO-RAIL, Provence Vivante ou l'UJRM. Mais elles ne trouvent pas d'expertise-relais puisque la majorité des experts appartiennent à la communauté épistémique du "monde des transports", définie précisément par son accord avec les options premières du système TGV (économie des transports, système concurrentiel des transports, etc.). Du coup, les associations vauclusiennes ne disposent pas de contre-laboratoire qu'elles pourraient utiliser contre le monopole d'expertise de la SNCF<sup>21</sup>. Une stratégie alternative aurait pu être le déplacement de l'expertise, mais c'est impossible, compte tenu de la domination écrasante de l'expertise transport au sein des experts du collège et de l'exclusion des représentants drômois déjà évoquée.

L'échec relatif du Collège des experts pose deux questions qui interrogent les politiques publiques : comment soutenir l'expression d'une controverse socio-technique et comment élargir l'espace public aux non-humains ? Peut-on concevoir un dispositif de participation où ces légitimités différentes puissent se faire entendre ? Comment constituer une enceinte où les représentants du TGV que sont les Ingénieurs des Ponts et Chaussées, les représentants politiques des populations des territoires, les représentants des intérêts légitimes de la SNCF avec ses 200000 salariés, les représentants associatifs des couloirs de nuisances de la Vallée du Rhône et

---

<sup>20</sup> Sur cette conception du référentiel, centrée sur l'emploi des "recettes", cf. B. JOBERT, " Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche ", in A. FAURE, G. POLLET, P. WARIN (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques : Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, 1995, p. 13-25.

<sup>21</sup> La Direction des Transports Terrestres, Ove-Arup, les experts du Collège, les associations, même les plus contestataires, tous travaillent à partir des données et des modèles de la SNCF.

les écologues, représentants de l'Aigle de Bonelli<sup>22</sup> pourraient s'exprimer ensemble "à égalité". Bruno Latour nomme cette perspective " le parlement des choses " qu'il définit comme la fusion des laboratoires, des cabinets et des forums.

" Au lieu d'avoir une enceinte parlementaire d'une part, un ensemble de forums scientifiques d'autre part, et, entre les deux, préparant les arbitrages et résumant les faits, une institution technocratique, nous avons une seule enceinte où se trouvent réunis tous les porte-parole quelle que soit l'origine de leurs mandats. Les porte-parole scientifiques ne se distinguent pas des autres, sauf en ceci qu'ils engagent dans la discussion des mandants non-humains dont ils définissent les capacités et les degrés de résistance. Quant aux anciens technocrates, ils représentent eux aussi, mais ils parlent au nom des intérêts définis, mais également légitimes de leurs administrations. L'administration parlementaire se charge de garder la trace des négociations, transactions, traductions et compromis que passent entre eux l'ensemble des porte-parole et d'organiser les épreuves qui deviennent nécessaires lorsqu'il y a controverse sur la qualité de la représentation et la nature du mandat ”<sup>23</sup>.

Le parlement des choses n'est pas une invention de visionnaire, on peut trouver dans les controverses actuelles les linéaments de ce parlement. Ainsi le Collège des experts apparaît comme la préfiguration officieuse et avortée d'un parlement des choses spécifique convoqué autour du TGV Méditerranée et de ses problèmes. L'évaluation pluraliste pourrait constituer une des voies d'accès vers le parlement des choses. Ce serait un dispositif de participation capable de soutenir l'expression, la mise à l'épreuve et la résolution d'une controverse socio-technique spécifique. C'est un dispositif collégial "radicalisé" par l'institutionnalisation de l'enceinte commune, la prise en compte des controverses socio-techniques environnementales, le passage de la contre-expertise au déplacement du champ de l'expertise et la reconnaissance officielle du rôle central des médiateurs non-humains. Ainsi défini, le parlement des choses permettrait de répondre à la question qui traversait cet article : comment transformer les dispositifs de participation pour permettre une reformulation démocratique des politiques à boîte noire ?

---

<sup>22</sup> Une espèce rare de rapace dont plusieurs couples sont menacés par le tracé du TGV Méditerranée.

<sup>23</sup> B. LATOUR, " Esquisse d'un parlement des choses ", *Écologie politique*, n° 10, été 1994, p. 109-110.