

Congrès AFSP 2009

Section thématique 12.1

Regards critiques : le local comme objet global ?

Formes et effets du changement du local en politique

Ander Audikana (Université Paris-Est & IEP de Grenoble)
audikana@enpc.fr

Les territoires de l'Europe en interaction : l'hispanisation basque de la grande vitesse ferroviaire

Les projets pour la construction des nouvelles lignes à grande vitesse (LGV) ont pris un essor considérable en Espagne ces dernières années. Après l'inauguration de l'AVE¹ entre Madrid et Séville en 1992, il a fallu attendre une dizaine d'années avant la mise en fonctionnement de nouvelles lignes. Pourtant, à partir de 2003, avec l'inauguration du premier tronçon de la ligne Madrid-Barcelone-Frontière française, les travaux de construction de nouvelles lignes se multiplient. Le gouvernement populaire d'Aznar d'abord et le gouvernement socialiste de Zapatero plus tard, ont projeté et impulsé, durant les années dorées de la croissance économique espagnole, une puissante politique d'infrastructures en matière de grande vitesse ferroviaire. En 2008, l'Espagne disposait de 1.600 km de lignes à grande vitesse en fonctionnement. À la même époque, en France, pays précurseur de la grande vitesse en Europe, le réseau TGV comptait 1.900 km de lignes en fonctionnement. Actuellement la France est en train de construire 300 km de lignes supplémentaires, alors que l'Espagne a mis plus de 2.000 km en chantier². Certains observateurs ont averti du risque économique lié au surdéveloppement de la grande vitesse³. Lors de notre enquête de terrain, nous avons eu l'occasion de constater que cette critique n'est pas négligée à l'intérieur de l'arène politique. Au contraire, certains de nos interlocuteurs, protagonistes de la décision, admettent que les décisions ont été prises souvent de manière très politique⁴. Alors que dans la genèse et le développement du TGV français les services techniques de la SNCF ont joué un rôle très important (Fourniau, 1995; Dobbin, 1993), dans le cas espagnol la RENFE⁵ n'a pas eu les mêmes prérogatives. La dimension proprement technique de la question ferroviaire constitue un élément secondaire dans la définition de la politique publique. À cet égard, la politique de la grande vitesse en Espagne ne constitue pas uniquement une question « très politique ». Elle représente aussi dans une certaine mesure une façon de

¹ AVE est l'acronyme de *Alta Velocidad Española* du TGV espagnol.

² « High Speed lines in the World », UIC High Speed Department, mis à jour 09-11-2008.

³ « From an economic perspective, Spain's plan for an extensive network of AVE services is risky. The cost of building the required infrastructure is huge and, once built, infrastructure maintenance costs will be high. Demand projections suggest that passenger revenues are unlikely to recover even operating costs » (Campos, 2006: 125).

⁴ Suivant la classification de Bruno Latour, nous utilisons le mot « politique » par opposition au mot « scientifique ». Partant de l'idée que « tout est politique », l'auteur vise à montrer que la « science » et la « politique » « ne qualifient pas des domaines d'activité ou de compétence, mais plutôt des *états* » (Latour, 2008 : 677). Alors que nous nous limitons ici à suivre les « mots » de nos interlocuteurs, une étape plus avancée de notre travail consisterait à proposer une relecture de cette imbrication.

⁵ Red Nacional de Ferrocarriles Españoles, l'équivalent de la SNCF en Espagne.

faire de la politique, c'est-à-dire le terrain sur lequel se déploie la compétition politique. Cette politisation de la grande vitesse nous situe au cœur du « politics » espagnol.

Dans ce processus de politisation de la grande vitesse, la variable territoriale joue un rôle déterminant. La mobilisation régionale et locale et l'interaction plus ou moins conflictuelle entre les différentes échelles territoriales constituent les principaux moteurs de cette politisation. Le gouvernement central, en tant qu'autorité compétente en la matière, conjugue la pression infranationale et les compromis acquis par les gouvernements précédents avec la contingence budgétaire et sa propre « idée de l'Espagne ». L'Union Européenne offre également une série de ressources en matière de grande vitesse ferroviaire dans le cadre de la politique des transports communautaire, notamment, grâce au programme du Réseau Trans-Européen des Transports (RTE-T) et à la politique régionale. L'usage (Jacquot, Woll : 2004) discursif et financier de l'Europe par les gouvernements central et régionaux constitue ainsi une dimension complémentaire à l'initiative locale.

Dans ces circonstances, la production du politique (politique publique et compétition politique) se réalise à partir d'un « incrémentalisme territorial ». Nous empruntons le terme « incrémental » aux travaux sur le processus décisionnel de Charles E. Lindblom (1959, 1979). Alors que dans un premier temps l'auteur fait référence notamment à une « méthode » décisionnelle par opposition à la méthode rationnelle-compréhensive, l'incrémentalisme apparaît plus tard également comme un comportement politique (1979 :517). Nous adoptons ici cette deuxième acception du terme. L'incrémentalisme territorial renvoie ainsi à un mécanisme⁶ décisionnel qui est le résultat de l'accumulation des choix successifs menés par des acteurs changeants (des décideurs intermédiaires) qui se constituent par rapport à une échelle territoriale particulière.

Les « incertitudes de sens » liées au territoire (Faure, 2004) selon lesquelles « on ne sait vraiment plus du tout ce qu'est un territoire aujourd'hui » (Muller, 2007 :265) risquent de rendre cette notion peu opératoire. Plus qu'un objet scientifique en soi-même, le territoire sera abordé ici comme une perspective d'analyse propice aux réflexions sur les évolutions de l'action publique. Il s'agit de poser la question de savoir « comment la spatialisation actuelle de l'action publique influe sur les modalités de structuration et d'exercice du pouvoir politique » (Duran, Thoenig, 1996 :583). Regarder à travers le territoire, plutôt que le territoire en lui-même. Face au sentiment « selon lequel ce sont en définitive les politiques publiques qui font exister les territoires et non l'inverse » (Muller, 2007 :265), nous visons à restituer le territoire comme variable explicative des évolutions de l'action publique. D'ailleurs la notion de « territoire » permet d'inclure des acteurs non strictement gouvernementaux qui se mobilisent autour d'une politique publique (chambres de commerce, associations écologistes, syndicats, patronal, universités, etc.). Face aux notions telles que le niveau gouvernemental, la notion de territoire a une portée sociologique plus importante.

Comment l'AVE devient-il une façon de faire de la politique? Comment se met en place cet « incrémentalisme territorial » ? Qu'est-ce que cela nous apporte à la compréhension de l'imbrication entre le local et le global ?

⁶ Nous empruntons la notion de mécanisme au probabilisme épistémologique de Jon Elster (1998). Un mécanisme est, pour lui, quelque chose d'intermédiaire entre une loi générale et une description qui sert à formuler une explication.

Dans ce papier nous allons essayer de répondre à ce triple questionnement. Nous esquisserons d'abord le processus décisionnel de la politique de la grande vitesse espagnole. Ensuite, nous procéderons à une analyse du discours dans le cadre du projet de LGV dans la Communauté Autonome Basque. Il s'agit à cette occasion d'observer comment le processus décisionnel est rapporté par les décideurs eux-mêmes et comment ces représentations évoluent au cours du temps.

Esquisse de la décision : la grande vitesse espagnole 1986-2006

L'invention politique de l'AVE : du problème ferroviaire à l'opportunité politique

Dans les années 1980, la question ferroviaire en Espagne se posait à partir de la définition du « problème ferroviaire ». Un problème qui n'était ni neuf ni spécifiquement espagnol. Le problème ferroviaire comportait une double dimension. Du point de vue sociotechnique, durant la deuxième moitié du XX^{ème} siècle on assiste au déclin du chemin de fer face à l'apparition et au développement d'autres modes de transport, comme l'avion et le véhicule particulier. Du point de vue économique et financier, l'intervention des différentes administrations afin d'assurer la survie du chemin de fer finit par poser un problème de déficit financier. Jusqu'à la fin des années 1980, les mesures adoptées par le gouvernement espagnol cherchaient essentiellement à maîtriser le déficit financier à travers la décapitalisation du secteur ferroviaire avec la fermeture des lignes (le réseau ferroviaire se réduit de 7% entre 1970 et 1985), la rationalisation du matériel roulant et la réduction du personnel de la RENFE (plus de 20% de réduction du personnel entre 1970 et 1985)⁷. Néanmoins, le problème ferroviaire n'était pas une simple exception espagnole. Avec des modalités nationales différentes, la plupart des pays européens devaient faire face à la même problématique. Le « problème ferroviaire » apparaît de ce point de vue comme un « problème global ».

Comme réponse à ce problème global, diverses initiatives locales voient le jour dans le contexte espagnol. En novembre 1986, le Gouvernement espagnol présente un schéma ferroviaire⁸ qui définit les principales actions à mettre en place à l'horizon 1987-2000. Un mois plus tard, la Generalitat de la Catalogne approuve l'étude pour la réalisation d'une ligne ferroviaire à grande vitesse à écartement international⁹ entre Barcelone et la frontière française¹⁰. Pendant l'année 1987, le président de la Catalogne voyagera en France afin de recueillir des soutiens en faveur du projet. En janvier 1987, le Gouvernement basque adopte son propre instrument de planification ferroviaire¹¹. Ce document prévoyait la construction d'une ligne classique et considérait la possibilité d'adopter l'écartement international.

Ces initiatives divergent dans leurs périmètres d'action et dans leur contenu. Le Gouvernement espagnol travaille à l'échelle nationale pour améliorer la desserte ferroviaire de l'ensemble du réseau. Le projet du Gouvernement basque vise principalement une meilleure intégration des principaux centres urbains régionaux. Le

⁷ Statistique « Ferroestad », Fundación de los Ferrocarriles Españoles.

⁸ Plan de Transporte Ferroviario 1987-2000, approuvé par le Conseil de Ministres en avril 1987.

⁹ L'écartement de voie espagnol (1.668 mm) est différent de l'écartement de voie international UIC (1.435 mm).

¹⁰ « Estudio de factibilidad de una conexión ferroviaria de ancho internacional entre la frontera francesa y Barcelona », Departamento de Política Territorial y Obras Públicas y Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya.

¹¹ « Plan Ferroviario de Euskadi », Departamento de Política Territorial y Transportes, Gobierno Vasco.

projet de la Generalitat de la Catalogne insiste sur la connexion internationale avec la France et l'Europe. Alors que le Gouvernement espagnol, véritable responsable du réseau d'intérêt national, prévoit une meilleure utilisation des moyens disponibles à travers la concentration des investissements dans certains corridors, les propositions régionales se veulent plus ambitieuses.

En 1987, le gouvernement espagnol entreprend les travaux de construction du « Nouvel Accès Ferroviaire à l'Andalousie ». La priorité n'est pas le nord, ni la Catalogne, ni la connexion avec l'Europe. Felipe Gonzalez déclarera que le projet constitue un instrument pour le développement régional de l'Andalousie et à l'encontre de l'isolement traditionnel de l'Espagne méridionale¹². Différentes décisions prises durant les travaux de construction ont provoqué une transformation qualitative du projet initial. Une décision du Conseil de Ministres de décembre 1988, par exemple, signale que « les nouvelles lignes à grande vitesse » se construiront à écartement international en considérant que la construction du corridor Seville-Madrid-Barcelone-Frontière française est prioritaire. L'accès à l'Andalousie, conçu avec les paramètres d'une ligne classique, pour un service mixte (voyageurs et marchandises) et destiné à éliminer un goulot d'étranglement, deviendra quatre ans plus tard une ligne à grande vitesse à écartement international : l'AVE Madrid-Seville. L'AVE sera inauguré lors de la célébration de l'Exposition Internationale de Séville. Avec ces décisions, la planification ferroviaire antérieure est automatiquement remise en question. La LGV Madrid-Barcelone-Frontière française entre dans l'agenda du Gouvernement espagnol.

Si l'on accepte la version d'un ancien conseiller ministériel, la décision d'adopter l'écartement international permettait de faire la preuve de la conscience européenne espagnole. L'introduction de l'écartement international, même dans une ligne qui vise le sud, constituait un geste politique permettant de visualiser cette volonté d'intégration. En effet, la décision fut positivement accueillie par les instances européennes qui travaillaient à la même époque en vue de la création d'un réseau à grande vitesse à l'échelle communautaire. D'un point de vue technique, l'adoption d'un écartement différent permettait de faire la distinction entre le vieux modèle ferroviaire (en termes de services ou d'exploitation de la ligne) et le nouveau chemin de fer. En outre, nous faisons l'hypothèse que les initiatives régionales (catalane et basque) ont pu peser de manière déterminante sur les décisions finalement adoptées par le Gouvernement espagnol. Le risque était de créer une Espagne à deux écartements (nord-sud). L'adoption de l'écartement international et de la grande vitesse a été accueillie avec grand enthousiasme par les deux régions frontalières. En définitive, alors que la décision revoie à différentes motivations, la justification discursive de fond sera toujours liée à l'intégration européenne.

Socialisation et démocratisation de la grande vitesse

L'AVE Madrid-Seville devient rapidement, malgré certaines hésitations initiales, un phénomène médiatique et un succès dans un double sens. Il est tout d'abord un succès commercial pour l'opérateur, la RENFE. Cela constitue une véritable révolution pour une entreprise historiquement déficitaire. La grande vitesse en Espagne comme ailleurs permet un meilleur positionnement de l'opérateur ferroviaire à l'intérieur du marché multimodal du transport. L'AVE est aussi un succès politique de premier ordre. Les

¹² Revue Via Libre, abril 1992, n° 339.

critiques concernant le surcoût de l'opération, la rentabilité économique du projet, l'impact environnemental ou les effets en termes de développement local s'évanouissent et l'AVE Madrid-Seville devient le mythe (Offner, 1993) fondateur de la grande vitesse en Espagne. À partir de ce moment, la question ferroviaire n'est plus simplement une chose qui pose « problème ». Elle est au contraire désormais une opportunité pour s'investir politiquement. L'AVE devient ainsi un terrain fertile pour la compétition et la négociation politique. Ce n'est pas pourtant l'AVE qui donne des votes, comme on l'a souvent entendu dire. Le travail politique consiste justement à produire le discours autour de la grande vitesse en termes de modernité, progrès économique, statut, développement territorial, connexion avec l'Europe, etc. Le succès de ce travail politique réside dans la capacité de faire de la définition d'un problème public une occasion pour la compétition politique.

Dans cette politisation, la variable territoriale joue un rôle majeur. La première vague de mobilisation régionale servira pour que les propositions régionales soient inscrites dans un nouveau document de planification¹³. Le succès de ces initiatives régionales ouvre également la voie à d'autres mobilisations et les « façons de faire » se diffusent. Dans les années postérieures, alors que les travaux pour la construction des nouvelles lignes à grande vitesse avancent très lentement, les revendications locales se multiplient. Les présidents régionaux, les élus locaux, les chambres de commerce et le réseau économique local, ainsi que des groupes de citoyens se mobilisent afin de faire inscrire sur l'agenda du Gouvernement espagnol les différents projets d'AVE. Alors que l'accord sur les bénéfices de l'AVE semble être généralisé, le conflit apparaît chaque fois qu'il faut établir les priorités, définir les tracés, accorder la localisation des gares, programmer les services, etc. Dans cette perspective, plus qu'à une logique partisane ou idéologique, on assiste à la mise en place d'une logique politique territoriale. La coopération et le conflit s'organisent à partir d'un double clivage territorial national-local (différentes échelles) et centre-périphérie (différence de puissance entre des échelles équivalentes).

Parallèlement, à l'échelle européenne, la Commission sous la direction de Delors poursuit les travaux pour la planification des infrastructures communautaires. En décembre 1990, la Commission présente un rapport sur le « Réseau Européen de train à grande vitesse »¹⁴. Le traité de Maastricht confirme la nécessité de contribuer à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie¹⁵. Plus tard, les Conseils européens de Corfou et d'Essen définissent en 1994 une liste des 14 projets prioritaires du Réseau Transeuropéen des Transports¹⁶. Le ferroviaire aura une place prépondérante sur cette liste. Le projet numéro 3 est le projet de train à grande vitesse sud qui connecte Madrid-Barcelone-Perpignan et Madrid-Vitoria-Dax. Le schéma communautaire, dans une logique intergouvernementaliste, était le résultat de la somme

¹³ Plan Director de Infraestructuras 1993-2007, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 1994.

¹⁴ Réseau Européen de train à grande vitesse, Commission européenne, 1990

¹⁵ Titre XII du Traité de Maastricht. L'article 129B déclare que « la Communauté contribue à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie ».

¹⁶ Conseil européen de Corfou 24-25 juin 1994 et Conseil européen d'Essen 9-10 décembre 1994. Le Conseil européen d'Essen (dernier sommet auquel Jacques Delors participe en qualité de président de la Commission européenne) constate « avec satisfaction que les projets prioritaires dans le domaine des infrastructures de transport, en particulier dans le domaine ferroviaire, seront lancés dès 1995 ».

des propositions nationales. Les initiatives régionales à travers leur incorporation dans la planification espagnole deviennent des priorités communautaires. Pourtant, le cadre communautaire ne constituera en aucun cas une garantie définitive pour la réalisation des projets. Au contraire, l'opérationnalisation du cadre communautaire, comme nous allons le montrer dans le cas basque, implique une appropriation des ressources communautaires qui n'est pas exempte de politisation.

Avec l'arrivée au pouvoir en 1996, le gouvernement du parti populaire de José María Aznar met en place une puissante politique de grands travaux publics. La grande vitesse ferroviaire occupe une place importante dans cette politique. L'action prioritaire sera la construction de la ligne Madrid-Barcelone. Celle-ci sera accompagnée par d'autres projets comme la connexion à Valladolid ou à Toledo. Les mobilisations régionales et locales gouvernementales en faveur de la grande vitesse ferroviaire se poursuivent. La société civile s'organise localement et renforce ces revendications gouvernementales. En 2000, durant la période préélectorale des élections au parlement espagnol, le gouvernement présente un nouveau schéma d'infrastructures qui dépasse toutes les prévisions en matière de grande vitesse¹⁷. Il vise à situer toutes les capitales de province à moins de quatre heures et demie de Madrid grâce à la construction d'un réseau à grande vitesse de 7.000 km. Cet objectif semble exprimer une conception unitaire et centralisatrice de l'État espagnol. Pourtant, ce schéma est également le résultat de l'effervescence des demandes périphériques. En 2004, lorsque les socialistes arrivent au pouvoir, un nouveau plan d'infrastructures ajoutera 3.000 km supplémentaires de lignes ferroviaires à « hautes prestations » à l'horizon 2020. L'élaboration de ce type de document alimente la logique incrémentale du processus décisionnel. Comme nos interlocuteurs le répètent, il y a deux alternatives « soit on ajoute des nouvelles lignes sur les nouveaux schémas, soit on grossit les lignes existantes ». Dans ces circonstances les projets de trains à grande vitesse envahissent le pays. La crise économique actuelle semble plutôt accélérer cette politique des grands travaux publics.

La construction du réseau ferroviaire à grande vitesse ne répond pas à une volonté originelle et unitaire du Gouvernement espagnol. Alors que ce dernier reste l'autorité compétente en la matière, l'interaction de différents intérêts et projets territoriaux émerge comme le moteur de l'évolution de la politique publique. La mobilisation infranationale et les attentes communautaires (comme dans le cas de la décision de l'introduction de l'écartement international) font éclater le centre décisionnel. La littérature sur la *multi-level governance* a insisté sur le déplacement du « locus décisionnel » (Mariscal, 2003 :293). Les approches sur le nouveau régionalisme (Keating, 1998 ; Scott, 2001) ou le gouvernement des villes (Le Galès, 2003) ont signalé les centres décisionnels émergents. En nous plaçant dans la tradition de l'analyse des politiques publiques nous avons introduit la notion d'incrémentalisme territorial pour qualifier l'évolution de la politique de la grande vitesse espagnole. Cette notion permet de rendre compte d'un mécanisme décisionnel structuré essentiellement au travers de la variable territoriale, ce qui nous éloigne des perspectives mettant l'accent sur le sectoriel (secteur ferroviaire ou secteur de la construction), les partis politiques (politique partisane et clivages gauche-droite) ou les modèles de régulation (politique économique et clivage libéral-interventionniste). Notre objet étant moins ambitieux et notre approche plus sociologique, il est difficile, par exemple, de mettre en relation l'existence d'un mécanisme décisionnel de ce type avec le renforcement d'un

¹⁷ Plan de Infraestructuras de Transporte 2000-2007, Ministerio de Fomento.

modèle de régulation libérale à partir de la mise en place des stratégies de *glocalization* (Brenner, 2004). Au lieu de proposer une interprétation théorique de ce type, nous allons insister dans la deuxième partie sur la reconstruction que les décideurs eux-mêmes font du processus décisionnel au travers d'une lecture en termes de légitimation et de politisation (Hassenteufel, Smith ; 2002).

Le discours sur la décision de la LGV au Pays Basque

La politisation de la grande vitesse ferroviaire et le mécanisme décisionnel que nous venons de décrire nécessitent un fort investissement discursif. Au-delà des usages plus ou moins sophistiqués du terme « politisation »¹⁸, nous voudrions insister sur le caractère volontariste de ce processus et sur l'importance de la dimension discursive. Traduire ou requalifier des réalités appartenant préalablement à d'autres champs sociaux constitue un véritable travail discursif. Dans le cas d'une politique publique, ce travail consiste notamment à élaborer un discours requalifiant le processus décisionnel, le contenu et la légitimité de la politique en question. Ce travail discursif est un processus d'argumentation (Fischer, 1993) dans lequel le décideur politique est censé être persuasif (Moran, Rein, Goodin, 2006). Ce travail comporte deux dimensions. D'une part, le discours peut être défini d'une manière large comme « l'équipement dont nous avons besoin pour faire face à l'avenir » (Foucault, 1994 : 359). Cette dimension (*a priori*) du discours consiste à fabriquer un cadre intelligible pour l'action. D'autre part, le discours renvoie également à un exercice de « rationalisation » de l'action entreprise. Cette dimension (*a posteriori*) du discours a une influence réelle sur le débat public et les actions à venir (Majone, 1989). S'intéresser à la dimension discursive permettrait de considérer le changement dans les politiques publiques comme un problème discursif (Zittoun, 1999) et la décision comme un récit (Sfez, 1992).

Nous allons nous intéresser brièvement à la manière dont les décideurs produisent le discours autour de la décision liée au projet de LGV de la Communauté Autonome Basque. Comment cette décision est relatée et légitimée dans le discours ? Les premières décisions du projet de LGV au Pays Basque datent de 1986, alors que les travaux de construction n'ont démarré qu'en 2006. Durant ces vingt ans, le gouvernement régional a joué le rôle du porteur principal du projet. À partir d'une série d'interventions de différents ministres des transports du gouvernement basque¹⁹, nous allons proposer quelques éléments de réflexion sur ce travail discursif.

¹⁸ Pour Hassenteufel et Smith, par exemple, la politisation des politiques publiques renvoie « à la façon dont les politiques publiques existent au niveau politique » (2002 : 70). Dans un article récent en réponse à Bruno Latour, Pierre Favre conçoit la politisation comme le « processus social de saisie du champ politique » (Favre, 2008 : 820).

¹⁹ Nous avons sélectionné notamment des interventions parlementaires auprès de la Commission chargée des infrastructures de transports du Parlement basque. Il s'agit, à notre avis, d'une « sélection représentative » à l'intérieur d'un univers discursif inépuisable. Il ne s'agit pas ici d'illustrer nos propos au travers d'une sélection arbitraire. Nous considérons que l'échantillon discursif que nous présentons dans ce papier constitue un « discours moyen », c'est-à-dire, un discours représentatif d'un acteur concret. En tout cas, il ne s'agit pas d'une simple illustration. Face aux critiques méthodologiques (mais aussi grâce à elles) des approches par les récits, les idées ou les discours, nous sommes convaincus qu'il est nécessaire de renforcer le travail d'opérationnalisation réalisé dans ce type d'approche. L'une des questions clés, à notre avis, est le recours à une « approche plus systématique de l'analyse documentaire » (Hassenteufel, Smith, 2002 : 61). À cette occasion, nous nous sommes concentrés sur une série d'interventions publiques, notamment des interventions parlementaires, afin d'équilibrer le poids de l'utilisation de l'entretien dans ce type d'étude.

Une première remarque renvoie à la place de l'argumentation dans le processus décisionnel. Ce que nous observons dans le cas de la LGV au Pays Basque est que les décisions prises dans le passé n'évacuent pas l'effort d'argumentation dont l'élaboration d'une politique publique a besoin. Les décisions apparaissent à cet égard comme des événements ponctuels, conjoncturels et instables sur lesquels il faut revenir constamment. Les différents ministres sont obligés de renouveler et de renforcer les arguments en faveur du projet en incorporant des nouveaux arguments (les questions telles que l'environnement, le développement durable, l'intermodalité, le ferroutage, le succès de l'AVE Madrid-Seville, etc.). Lorsqu'il s'agit d'un vieux projet subissant une forte opposition la nécessité de compléter le discours ressort plus nettement. Pour les décideurs qui héritent du projet, le travail politique est avant tout un travail discursif.

On constate également une évolution dans la place du local et du global dans le processus décisionnel. En 1989, le global (à partir du cadre national et communautaire) était présenté comme une opportunité pour le développement des initiatives locales. L'objectif régional était de faire entrer le projet régional dans l'agenda national :

« Je souligne que ce tracé est le résultat d'une vision interne du Pays Basque (...) il faut démontrer que les intérêts du Pays Basque sont également les intérêts des Communautés Autonomes avoisinantes et de l'ensemble de l'Espagne »²⁰

Il s'agit d'une certaine manière d'exporter ou de globaliser une décision locale. Ce travail d'exportation du projet passe par la négociation avec le Gouvernement espagnol.

« Il y a eu un débat au Pays Basque pour savoir où il fallait réaliser les efforts de négociation (...) Certains étaient pour définir le réseau ferroviaire à Bruxelles (...) Mais ils se sont trompés (...) Le centre décisionnel était à Madrid, à la RENFE et au Ministère des Transports, et c'était là où il fallait agir »²¹

Comme nous l'avons déjà indiqué, le projet basque s'incorporera quelques années plus tard aux schémas de transport aux niveaux national et communautaire :

« Les deux projets de LGV espagnols qui entrent dans le cadre européen sont le projet de LGV au Pays Basque et la ligne Madrid-Bacelone »²²

Or, désormais l'argument apparaît souvent complètement renversé et le Gouvernement espagnol semble jouer désormais un rôle mineur :

« La LGV n'est pas un caprice isolé, ni une décision unilatérale plus ou moins réussie du Gouvernement basque ou du Gouvernement espagnol. Ce projet ferroviaire est directement lié à la Construction européenne. La LGV

²⁰ Intervention du Ministre des Transports et des Travaux Publics, Enrique Antolín, Commission d'Aménagement du Territoire et des Transports, Parlement basque, 01-03-1989.

²¹ *Ibid.*

²² Intervention du Ministre des Transports et des Travaux Publics, José Antonio Maturana, Commission d'Aménagement du Territoire et des Transports, Parlement basque, 13-11-1996.

fait partie de l'axe ferroviaire à grande vitesse du sud-ouest de l'Europe... »²³

Dans ces représentations, le cadre global apparaît comme l'élément structurant du projet local. Il exerce une pression sur les initiatives locales ou du moins les instances décisionnaires locales, qui font usage des ressources matérielles et notamment discursives de ce cadre (Radaelli, 2004 ; Jacquot, Woll, 2004). Après une première période de globalisation des initiatives locales, celles-ci se présentent désormais comme des actions communautaires. Le discours exprime ce déplacement du *locus* décisionnel afin de conquérir de nouvelles légitimités.

Le déplacement du *locus* décisionnel dans le discours coïncide également avec le passage d'un type d'argumentation qui s'adresse à un public strictement externe (c'est-à-dire, un public extra-régional) à un type d'argumentation qui vise aussi un public interne (intra-régional). Le premier type d'argumentation cherche une légitimation auprès des instances extrarégionales. Le deuxième type d'argumentation cherche une légitimation concernant les instances intrarégionales. Comme exemple du premier type d'argumentation nous pouvons considérer la logique suivante :

« Il faut réaliser rapidement les projets de construction. Cela constitue un atout pour la négociation que nous avons bien utilisé parce que cela nous permet (...) d'avoir une participation et d'accélérer la réalisation des projets »²⁴

À cette époque, l'argumentation interne est une question mineure ou anecdotique :

« Je vous raconte une anecdote. Le même jour où la presse annonce la conclusion de l'étude entre la RENFE et le Gouvernement basque, le maire d'Elorrio²⁵ m'appelle à neuf heures moins le quart du matin, en me demandant des informations complémentaires, car il voulait savoir quelle sera l'incidence du tracé de la ligne sur son village »²⁶

En revanche, le travail à réaliser autour de l'argumentation interne aura de plus en plus d'importance. De manière un peu caricaturale, on peut dire qu'une fois que le monde est convaincu sur la nécessité du projet, il faut se convaincre également soi-même.

« Il est étonnant comment tous les secteurs économiques de la région mettent en question la solution présentée : le secteur primaire à travers les syndicats agricoles et le secteur secondaire et tertiaire à travers les Chambres de Commerce (...) Je crois qu'il est souhaitable et nécessaire de trouver un consensus politique et social maximum »²⁷

²³ Article de la Ministre des Transports et des Travaux Publics, Nuria López de Guereñu, « La Nueva Red Ferroviaria Vasca: una apuesta de futuro », Revista Hermes, n° 24, octobre 2007.

²⁴ Intervention du Ministre des Transports et des Travaux Publics, Enrique Antolín, Commission d'Aménagement du Territoire et des Transports, Parlement basque, 01-03-1989.

²⁵ Nom d'un des villages traversé par le tracé du train à grande vitesse.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Intervention du Ministre des Transports et des Travaux Publics, Alvaro Amann, Commission d'Aménagement du Territoire, Transports et Environnement, 10-03-1999.

« La gestion sociale est importante devant une infrastructure de ce type, en raison de son tracé, et nous voulons transmettre en permanence ce qu'est cette infrastructure, comment elle est en train de se construire... »²⁸

Le Gouvernement basque joue dans cette situation un double rôle. Il est un farouche promoteur du projet auprès des instances extrarégionales et parallèlement, il joue le rôle du médiateur auprès des instances intrarégionales.

Cette double argumentation (en interne et en externe) provoque une forte complexité dans la configuration d'acteurs. Le gouvernement basque fait usage de cette complexité afin de sauvegarder son double rôle de promoteur ferroviaire et de médiateur social.

« La décision pour la construction de la LGV au Pays Basque correspond aux institutions basques (...) C'est-à-dire, à chaque décision correspond un type de consultation, indépendamment de quelle est l'institution compétente en la matière (...) Dans cette perspective, le Parlement basque est le cadre dans lequel (...) a été prise la décision majoritaire en faveur de la construction »²⁹

« Le cadre décisionnel correspond aussi à la Communauté Autonome Basque. Évidemment nous sommes d'accord avec l'idée que l'importance de cette infrastructure ne provient ni du Gouvernement basque, ni du Gouvernement espagnol, mais de l'Union Européenne »³⁰

Les chercheurs ont abondamment insisté sur la complexité des processus décisionnels à l'intérieur du champ organisationnel et politique. Dans le cas de l'Union Européenne, certains auteurs insistent sur la complexité structurale des procédures décisionnelles communautaires et la difficulté de rendre compatibles la démocratie et l'efficacité administrative (Zahariadis, 2008). « L'insaisissable fluidité des modes de décision » (Radaelli, 2000 : 257) qui caractérise l'UE pose ainsi un problème de responsabilité politique non seulement à l'échelon communautaire, mais aussi à l'échelle nationale et locale. Il est de plus en plus difficile de répondre à la question « qui fait quoi » et notamment, à la question « au nom de qui ». Est-ce que la construction de la LGV au Pays Basque est une politique locale, nationale ou communautaire ? Le mécanisme et le discours décisionnel n'offrent pas une réponse univoque.

Un sondage d'opinion, réalisé en mars 2004 sous la direction du Ministère des Transports du Gouvernement Basque³¹, met en évidence ce caractère insaisissable de la décision. À la question « avez-vous entendu parler du projet de ligne à grande vitesse au Pays Basque ? » presque 4 sur 5 des interrogés répond affirmativement. À la question « savez-vous de quoi il s'agit ? » la moitié des interviewés répondent affirmativement. En revanche, à la question « connaissez-vous l'institution responsable de la construction de la ligne ? » la moitié des personnes interrogées ne répondent pas ou affirment ignorer qui est le responsable du projet, 20% considèrent que le responsable est le Gouvernement basque, 15% signalent l'existence d'une coresponsabilité entre le

²⁸ Intervention de la Ministre des Transports et des Travaux Public, Nuria López de Guereñu, d'Aménagement du Territoire, Transports et Environnement, 31-10-2006.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ « Estudio de necesidad social de la obra "Y vasca" », Departamento de Obras Públicas y Transportes, 2004.

Gouvernement basque et le Gouvernement espagnol et presque 10% concluent que la responsabilité est du Gouvernement espagnol.

Ces résultats montrent le décalage entre la connaissance sur le contenu et la connaissance sur la responsabilité et la légitimité de la politique adoptée. Cette indéfinition autour du « qui fait quoi » et « au nom de qui » est due en partie à la complexité intrinsèque du cadre d'action. La complexité comme circonstance. Dans le cadre de la grande vitesse ferroviaire espagnole, cette complexité est le résultat de l'incrémentalisme territorial que nous avons décrit auparavant. Pourtant, l'analyse du discours sur la décision a montré comment le travail discursif et les représentations élaborés par les décideurs alimentent également cette complexité. La complexité comme réalité à construire. Dans le cas basque, l'évolution du discours montre les formes d'appropriation régionale du processus décisionnel. En combinant une double argumentation (interne et externe) le gouvernement régional cherche à conserver son rôle de promoteur du projet et de médiateur social.

Conclusion

Qu'est-ce que tout cela nous apporte à la compréhension de l'imbrication entre le local et le global ?

L'étude de la politique de la grande vitesse espagnole fait ressortir la complexité et la politisation du processus décisionnel. Nous avons essayé d'attirer l'attention sur deux variables qui alimentent ce processus : la variable territoriale et la variable discursive. Après avoir identifié un mécanisme décisionnel qualifié d'incrémentalisme territorial, nous avons accordé un rôle important au travail discursif mené par les différents décideurs. Plus particulièrement, l'exemple basque nous a montré l'usage discursif de cet incrémentalisme territorial.

Dans ces circonstances, l'entrée par le local (comme dans le cas basque) a une double signification. D'une part, le local permet de garder de la distance vis-à-vis de l'idée très répandue que la complexité va de soi. L'analyse décisionnelle aide à rendre plus intelligible l'évolution de la politique publique, alors que l'analyse du discours permet de dévoiler les représentations du processus décisionnel que les différents acteurs véhiculent. La complexité s'accompagne et se renforce grâce à des stratégies de complexification. Le local permet d'aller à l'encontre des interprétations en termes de complexité (tout est complexe) ou des référentiels trop globaux (tout est globalisation ou européanisation). En plus de cette subsidiarité analytique, le local offre l'opportunité d'identifier des alternatives à une politique publique particulière (une autre politique est possible) et des nouveaux référentiels globaux probables. Alors que nous n'avons pas eu le temps de montrer des alternatives en train de se faire dans le cas de la grande vitesse au Pays Basque, l'entrée par le local permettrait d'insister sur les « mouvements d'idées territorialisés qui orientent » ou qui peuvent orienter dans l'avenir « l'action collective » (Faure, 2002 : 207). Dans ces circonstances, le local permettrait d'appréhender le global *et un peu plus*.

Finalement, notre étude montre dans la pratique qu'il « n'est plus possible aujourd'hui de mettre en place une recherche sur les processus de territorialisation en restant à l'écart des principaux paradigmes scientifiques qui sont débattus au niveau international » (Muller, 2007 : 267). Nous avons dû citer à plusieurs reprises des travaux sur la question de l'européanisation. Les travaux sur l'européanisation et sur la territorialisation semblent poser la même question à partir de perspectives différentes et complémentaires. Alors que la question de l'européanisation pose le problème de savoir comment le cadre européen global influence sur les formes d'agir plus locales

(nationales, régionales, etc.), la territorialisation interroge la capacité de penser et d'agir localement en parallèle, à l'encontre ou en faveur des cadres d'action plus globaux. En vue de rendre compatible ce double questionnement, il nous a paru que l'introduction de cette sorte d'oxymoron que constitue « l'hispanisation basque » permettrait d'approfondir notre recherche dans cette double direction.

Bibliographie :

BRENNER, N. (2004): « Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000 » *Review of International Political Economy*, 11:3, August, p. 447-488.

CAMPOS, J. (2006) «Spain: the end of an era» in GOMEZ-IBAÑEZ, J.A. and DE RUS, G. *Competition in the railway industry: an international comparative analysis*, Northampton, MA, Edward Elgar, p.111-131.

DOBBIN, F. R. (1993) « Public policy and the development of the high speed trains in France and the USA » in WHITELEGG, J. HULTEN, S. and FLINK, T. (ed.) *High speed trains. Fast tracks to the future*, Leading Edge, p. 124-144.

DURAN, P. et THOENIG, J. C. (1996) « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, p. 580-623.

ELSTER, J. (1998) « A plea for mechanisms » in Peter Hedström and Richard Swedberg (ed.) *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge University Press, p. 45-73.

FAURE, A. (2002) *La question territoriale, pouvoirs locaux, action publique et politique(s)*, Projet d'habilitation à diriger des recherches, CERAT - Institut d'Etudes Politiques de Grenoble - Université Pierre Mendès France.

FAURE, A. (2004) « Territoires/territorialisation » in BOUSSAGUET, L. JACQUOT, S. and RAVINET, P. *Dictionnaire des politiques publiques*, p. 430-436.

FAVRE, P. (2008) « Ce que les science studies font à la science politique. Réponse à Bruno Latour », *Revue française de science politique*, vol. 58, p. 817-829.

FISCHER, F. and FORESTER, J. (ed.) (1993) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Londo, UCL Press.

FOUCAULT, M. (1994) *Dits et écrits IV 1980-1988*, Paris, Gallimard.

FOURNIAU, J. M. (1995) « Problèmes d'histoire des grandes vitesses ferroviaires », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n°12-13, printemps-automne, p. 14-51.

HASSENTEUFEL, P. and SMITH, A. (2002) « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » », *Revue française de science politique*, vol. 52, p. 53-73.

JACQUOT, S. and WOLL, C. (dir.) (2004) *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan.

JOBERT, B. (2004) « Une approche dialectique des politiques publiques. L'héritage de l'État en action », *Pole Sud*, n° 21, p. 43-54.

KEATING, M. (1998) *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham: Edward Elgar.

- LATOURE, B. (2008) « Pour un dialogue entre science politique et science studies », *Revue française de science politique*, vol. 58, p. 657-678.
- LE GALÈS, P. (2002) *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LINDBLOM, C. E. (1959) « The science of muddling through », *Public Administration Review*, vol. 1, p. 79-88.
- LINDBLOM, C. E. (1979) « Still muddling, not yet through », *Public Administration Review*, vol. 39, p. 517-526.
- MAJONE, G. (1989) *Evidence, argument and persuasion in the policy process*, Yale University Press.
- MARISCAL, N. (2003) *Teorías Políticas de la Integración Europea*, Madrid, Tecnos.
- MORAN, M. REIN, M. and GOODIN, R. (2006) *Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.
- MULLER, P. (2007) « La synthèse d'un politiste : six questions en suspens » in FAURE, A. et NÉGRIER, E. (dir.) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, p. 263-268.
- NÉGRIER, E. (2005) *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Presses Universitaires de Grenoble.
- OFFNER, J. M. (1993) « Les effets structurants du transport : mythe politique, mystification scientifique », *L'espace géographique*, n° 3, p. 233-242.
- RADAELLI, C. M. (2000) « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 50, p. 255-276.
- RADAELLI, C. M. (2004) « Europeanisation: Solution or problem? » *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 8, n° 16.
- SCOTT, A. J. (ed.) (2002) *Global City-Regions Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press.
- SFEZ, L. (1992) *Critique de la décision*, Presses de Sciences Po.
- ZAHARIADIS, N. (2008) « Europeanization as Program Implementation: Effective and Democratic? » *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 10, p. 221-238.
- ZITTOUN, P. (2009) « Understanding Policy Change as a Discursive Problem », *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11, p. 65-82.