



Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement
Plan Urbanisme Construction Architecture

Programme de recherche "Le projet négocié" (2008-2010)

Des rails pour tisser des liens ?

Les tramways à l'épreuve de la négociation dans les projets urbains

Rapport final
Juillet 2011

CRESS (Centre de recherche et d'étude en sciences sociales, EA 1334)
Université de Strasbourg
En partenariat avec AMUP (Architecture, morphogenèse urbaine et projet, JE 2471)
INSA-ENSA de Strasbourg

Coordonné par Philippe Hamman

Centre de recherche et d'étude en sciences sociales (EA 1334)
Université de Strasbourg
22, rue René Descartes 67084 STRASBOURG CEDEX

Sommaire

Avant-propos	8
INTRODUCTION	12
I. PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESES : QUATRE AXES QUI SE REPONDENT	12
Thématique 1 : La circulation des acteurs	13
Thématique 2 : L'élargissement de la scène des projets	14
Thématique 3 : Le « pouvoir des images »	16
Thématique 4 : L'espace négocié : une « vue de l'esprit » ?	17
2. METHODOLOGIE ET ETAT DES CONNAISSANCES	19
A/ Intérêt des villes choisies dans une démarche comparative	19
B/ Dispositif méthodologique et corpus de la recherche	19
1. Magazines communaux et intercommunaux dans les agglomérations de Strasbourg et Montpellier	20
2. Archives	20
3. Travail de terrain et entretiens approfondis	21
C/ Choix de références bibliographiques mobilisées	23

Partie 1 : La négociation dans les projets urbains de tramway : perspectives transversales	27
---	----

I. LA NEGOCIATION A L'EPREUVE DES PROJETS URBAINS DE TRAMWAY : UN CADRAGE	27
1. Le cadre de la réflexion : les projets de tramways	27
2. Qu'est-ce qu'un projet négocié ?	29
<i>Le projet négocié, une évidence ? Le projet urbain comme co-production</i>	29
<i>Le projet négocié, une injonction paradoxale ? Le tramway comme « grand projet »</i>	31
3. Le projet négocié, objet de transactions ?	32
<i>Négocier ou transiger sur le projet urbain ?</i>	32
<i>Transiger sur l'in-négociable du projet ?</i>	37
4. Du projet négocié à l'espace de négociation ?	40
<i>L'élargissement de la scène des projets</i>	41
<i>Donner à lire et à voir le projet de tramway</i>	42
<i>Un espace public négocié ?</i>	42
5. Des regards croisés et transversaux sur le projet urbain de tramway	43
Annexe : Tableau général : deux aires urbaines et deux réseaux de tramway	44

II. LA NEGOCIATION DANS LES PROJETS URBAINS DE TRAMWAY : REGARDS CROISES SUR LES PROJETS STRASBOURGEOIS ET MONTPELLIERAINS	51
Introduction : questionnement et matériaux mobilisés	51
A/ Le tramway comme projet urbain négocié : un projet marqué par la transversalité	53
1. Déplacements et flux : le tramway, un mode de transport urbain « négocié » ?	54
1.1. <i>Négociation des parcours et répartition spatiale des flux : comment se fait une ligne de tram ?</i>	54
1.2. <i>De la ligne au réseau urbain de tram : comment négocier un projet « structurant » ?</i>	59
1.3. <i>Le trafic comme objet de négociations</i>	64
2. Projet de tram et développement social urbain : quel projet négocié face aux ségrégations socio-spatiales	74
2.1. <i>Le tram en faveur des « quartiers » : quel désenclavement ?</i>	74
2.2. <i>Le tram comme projet d'agglomération</i>	80
2.3. <i>Mixité et diversité des publics du tram</i>	86
3. Déplacements et mobilité dans la « ville durable » : l'évidence du tram ?	89
3.1. <i>Le tram, héraut du développement durable urbain</i>	89
3.2. <i>La promotion de l'intermodalité : consensus ou négociation ?</i>	104
4. Le tram face au triptyque sûreté/sécurité/surveillance : des enjeux (non) négociables ?	125
4.1. <i>Sûreté et fiabilité du réseau</i>	126
4.2. <i>Sécurité des personnes et des biens</i>	132
4.3. <i>Tram et vidéosurveillance : entre sûreté et insécurité, quel enjeu politique ?</i>	140
5. Le tram dans la fabrique de la ville et de la métropole	144
5.1. <i>Les aménagements autour des lignes de tram : repenser l'espace, le quartier, la ville ?</i>	144
5.2. <i>Développement économique et gestion des espaces urbains</i>	154
5.3. <i>Le tram comme « grand projet » : « au-dessus » de la négociation ?</i>	161
5.4. <i>Au-delà des frontières... comment négocie-t-on un projet urbain trans-frontières ?</i>	167
B/ Acteurs, processus et enjeux : qualifier la négociation dans le projet urbain de tramway	173
1. Une pluralité d'acteurs pour quelles interactions/transactions ?	176
1.1. <i>L'offre politique plutôt que la négociation ?</i>	177
1.2. <i>Experts et professionnels de la ville : quels enjeux professionnels autour de la négociation des projets de tram ?</i>	192
1.3. <i>La participation citoyenne dans les projets de tramway : l'apparition de nouvelles expertises dans la négociation ?</i>	201
2. La mise en visibilité du projet urbain de tram : construire l'évidence plutôt que la négociation	247
2.1. <i>Un enjeu de communication politique locale : adhérer plutôt que négocier, ou comment faire partager un projet</i>	247

2.2. Un projet « modèle » : reproductibilité, innovation et normalité,
un triple répertoire de légitimité pour un projet « qui s'impose de lui-même » _____ 263

Annexe : Tableaux de synthèse comparatifs _____ 273

Partie 2 : Focales d'approfondissement :
Configurations territoriales et projet négocié-négociable ? _____ 293

**I. CREER, NEGOCIER ET VIVRE UN MORCEAU DE VILLE AUTOUR DU
TRAMWAY : LE CAS DE L'« ÎLOT DE LOMBARDIE » ET DU QUARTIER
DES « RIVES DU BOHRIE » A STRASBOURG** _____ 295

Introduction et hypothèses générales _____ 295

A/ L'« îlot de Lombardie » _____ 297

1. L'« îlot de Lombardie » – entre projets d'embellissement et réseaux
de transport _____ 298

1.1. Avant 1922 : un quartier bien délimité _____ 298

1.2. Entre 1922 et 1983 : à la recherche d'une place rayonnante ? _____ 300

1.3. 1978-1994 : Faire passer une ligne de transport en commun en site propre
en direction du sud de l'agglomération _____ 306

1.4. Entre 1985 et 1987: des projets pour l'« îlot de Lombardie » détaché de la place
de l'Étoile _____ 308

1.5. 1991-1992 : Intérêt général et grands projets : récit d'une courte controverse
sur la démolition de l'immeuble situé 23 rue de Lunéville – décembre 1992 _____ 311

1.6. Après 1994 : un tramway, des arbres et des banderoles _____ 313

1.7. Après 2004 : négocier la transformation en redécouvrant les vertus du parcellaire _____ 317

2. Traverser ou habiter l'« îlot de Lombardie » : regards croisés d'usagers
et d'habitants _____ 319

2.1. Statut de l'espace et « négociations » _____ 320

2.2. Un espace public pour qui ? _____ 321

Annexes : chronologie et tableau des situations de négociation _____ 324

B/ Les « Rives du Bohrie » _____ 329

1. Les « Rives du Bohrie » – faire la ville et le tramway de concert ? _____ 330

1.1. 1992 : Identification des enjeux : un territoire urbanisable enclavé
– à désenclaver pour pouvoir être urbanisé _____ 330

1.2. À quoi ressemblera le nouveau quartier ?
– définition d'un parti d'aménagement et précision des enjeux _____ 332

1.3. Projeter et transformer la ville : des desseins qui se précisent et se réalisent _____ 336

1.4. Des mobilisations associatives visant à préserver l'intérêt général ? _____ 337

2. Comment fabriquer la ville avec ou sans le tramway ? _____ 342

Annexes : chronologie et tableau des situations de négociation _____ 344

Quelques éléments de conclusion _____ 347

II. DENOTER ET CONNOTER : LES IMAGES DU PROJET « URBAIN » DE TRAMWAY PUBLIEES DANS LES MAGAZINES MUNICIPALES ET INTERCOMMUNALES DE MONTPELLIER ET STRASBOURG (2002-2008)_____351

1. Introduction : contexte, méthode et questionnements_____	351
2. Deux constats préliminaires_____	354
<i>1^{er} constat : L'importance des images dans les magazines_____</i>	<i>354</i>
<i>2^e constat : La confrontation de différents types d'images_____</i>	<i>355</i>
3. Des regards transversaux_____	356
<i>1^{er} regard : Des images de la ville qui se transforme / images du tramway qui transforme la ville ?_____</i>	<i>358</i>
<i>2^e regard : Des images qui nous en disent long sur un projet – qui n'est pas un long fleuve tranquille..._____</i>	<i>360</i>
<i>3^e regard : Des images qui nous donnent à voir l'importance des rituels dans le projet urbain_____</i>	<i>365</i>
<i>4^e regard : Des images qui démontrent que le tramway rend la ville plus verte ?_____</i>	<i>367</i>
<i>5^e regard : Des cartes et plans pour concevoir et présenter un réseau ?_____</i>	<i>369</i>
4. Conclusion : de l'« efficacité pragmatique des images », les images dans le projet (urbain) de tramway ?_____	375

III. DEBATS ET PRODUCTION DE CONSENSUS AUTOUR DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX DU TRAMWAY DE MONTPELLIER_____379

Introduction_____379

A/ La qualité de l'air comme enjeu environnemental du tramway_____386

<i>1. La capacité de transport du tramway comme enjeu _____</i>	<i>386</i>
<i>2. Un transport énergétiquement écologique ?_____</i>	<i>388</i>
<i>3. L'intermodalité comme instrument d'un projet de transport écologique_____</i>	<i>392</i>
<i>4. Un point de crispation : la place des axes routiers dans le projet de tramway_____</i>	<i>409</i>

B/ Le tramway contre la pollution sonore : un point de discorde_____413

C/ La végétalisation – le tramway fait-il place à la nature ?_____419

<i>1. Mobilisation de riverains_____</i>	<i>423</i>
<i>2. Mobilisation partisane_____</i>	<i>425</i>
<i>3. Mobilisation d'associations « expertes » _____</i>	<i>426</i>

IV. COMMERÇANTS ET CHANTIER DU TRAMWAY : ENTRE TENSIONS ET TRANSACTIONS SOCIALES_____431

Introduction_____431

A/ Mises en énoncé et séquences transactionnelles : au fil des travaux du tramway_____432

<i>1. Les modes d'énonciation avant les travaux : le difficile désamorçage des tensions pour les décideurs_____</i>	<i>432</i>
<i>2. Pendant les travaux : mobilisations et justifications croisées_____</i>	<i>439</i>
<i>3. Après les travaux : le temps du bilan_____</i>	<i>445</i>

B/ Les produits transactionnels : que cherche-t-on à négocier, qu'arrive-t-on à négocier ?	446
1. <i>Les produits transactionnels directs</i>	446
2. <i>Les produits transactionnels indirects : le cas du parking du Peyrou</i>	453
Conclusion	455
Annexe : Présentation du dispositif à l'attention des professionnels riverains pendant les travaux de construction d'une ligne de tramway à Montpellier	456
V. LES ETUDES : DECIDER, GOUVERNER, OU ATTENDRE... ?	463
1. En préambule : c'est quoi une « étude » ?	466
2. Quelques « jalons »	469
3. Les études : un objet non identifié	472
4. Et les TCSP ?	474
5. Les TCSP strasbourgeois	478
6. Éléments de conclusion	494
ANNEXE : CHOIX DE DOCUMENTS VISUELS	499

Avant-propos

Ce document constitue le rapport final relatif à la prestation de l'équipe strasbourgeoise du CRESS (Centre de recherche et d'étude en sciences sociales, EA 1334) en partenariat avec AMUP (Architecture, morphogenèse urbaine et projet, JE 2471) au Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) dans le cadre du programme de recherche « Le projet négocié » (2008-2010), pour lequel nous avons présenté une proposition intitulée « Des rails pour tisser des liens ? Les tramways à l'épreuve de la négociation dans les projets urbains ».

Il s'agit donc de faire état des résultats de notre recherche, à la suite des éléments remis dans les deux rendus intermédiaires d'août 2009 et février 2010 ainsi que le pré-rapport final d'août 2010, et en procédant à certains ajustements en fonction des discussions avec les responsables du programme. Nous souhaitons ainsi remercier Danièle Valabrègue et Pascal Chombart de Lauwe pour leurs conseils et leur écoute.

C'est une perspective à la fois de synthèse et de mise en perspective d'ensemble, fondée sur l'essentiel du travail empirique fourni, qui nous occupe ici, tout en fournissant également des approfondissements tels qu'ils ont été suggérés au cours des séminaires de suivi organisés par le PUCA.

Ce rapport a été rédigé sous la direction de Philippe Hamman (professeur des Universités en sociologie, CRESS). Y ont pris part :

Christine BLANC, chargée d'étude en sociologie (assistante-ingénieur), UFR Sciences sociales, Université de Strasbourg, CRESS : christineblanc90@noos.fr

Viviane CLAUDE, professeur des Universités en urbanisme, IUP, Université Paris 12, Lab'Urba : viviane.claude@univ-paris12.fr

Cécile FRANK, docteure en science politique, post-doctorante au CRESS & chercheuse associée à l'Université de Montpellier 1, CEPOL (Centre d'Etudes Politiques d'Europe Latine)/CNRS : cecile.frank@laposte.net

Philippe HAMMAN, professeur des Universités en sociologie, UFR Sciences sociales, Université de Strasbourg, CRESS : phamman@unistra.fr

François NOWAKOWSKI, chargé d'étude (assistant-ingénieur) et doctorant en urbanisme, architecte, ENSA de Strasbourg, AMUP : nowakowski_francois@yahoo.fr

Nous tenons également à remercier pour leur aide sur certains aspects de la recherche :

Audrey FREYERMUTH, docteure en science politique, GSPE-PRISME, Université de Strasbourg/CNRS : audrey.freyermuth@hotmail.fr

Bénédicte GÉRARD, maître de conférence en démographie, UFR Sciences sociales, Université de Strasbourg, CRESS : bgerard@unistra.fr

Marie HEITZ, doctorante en sociologie en convention CIFRE à la Communauté urbaine de Strasbourg, Université Paris 12, Lab'Urba & Université de Strasbourg, CRESS : marie.heitz@laposte.net

Maximiliano SOTO, doctorant en sociologie, UFR Sciences sociales, Université de Strasbourg, CRESS : maximiliano.soto@etumb.u-strasbg.fr

Georgia TERZAKOU, allocataire de recherche en sociologie, UFR Sciences sociales, Université de Strasbourg & monitrice à l'Université Paris 7 Denis Diderot, CRESS : georgiacolombe@gmail.com

Organisation du rapport

Ce rapport final est organisé autour de deux grandes parties, **qui permettent des niveaux de lecture différents**. Il s'agit d'offrir **deux entrées complémentaires** dans l'objet, selon que l'on vise :

- **1^{ère} partie - Une perspective transversale et synthétique** – laquelle est guidée à la fois en termes de réflexion notionnelle quant à la place de la négociation dans les projets urbains de tram, et en termes de mise en parallèle des terrains retenus, à partir d'un certain nombre de thématiques organisant le double regard. Ces deux focales sont articulées dans la première partie du rapport, à savoir :
 - une mise en problématique générale, à partir des configurations étudiées, permet de monter en généralité pour *forger un cadre théorique*, faire dialoguer entre elles les entrées retenues et en souligner la cohérence d'ensemble.
 - *Des développements transversaux* qui dégagent les principaux enjeux saillants dans les cas de Strasbourg et Montpellier, en s'adossant à des *tableaux analytiques* construits à partir des enquêtes documentaires et de terrain que nous avons menées. À partir de ce cadre de référence, le lecteur pourra se rapporter à des entrées plus précises par la suite. En même temps, ce premier niveau est déjà organisé de façon à permettre un **double repérage**, entre les idées principales qui sont déclinées et des matériaux et explications qui en fondent la consistance, et restituent la diversité des points de vue des acteurs : les citations extraites des nombreux entretiens menés figurent ainsi en retrait et en plus petits caractères ; on pourra s'y référer ou non. Il en est de même de certains paragraphes qui proposent des développements destinés à contextualiser notre objet sans directement traiter du « projet négocié » ; leur graphie plus petite permet de les appréhender pour une lecture plus ou moins exigeante.
- **2^e partie - Une plongée approfondie dans les univers locaux des trams de Strasbourg et Montpellier**, en abordant de façon plus spécifique – et en correspondance avec les attentes discutées lors des réunions du PUCA – un certain nombre de problématiques susceptibles d'éclairer particulièrement les enjeux de la négociation dans les projets urbains de tramways, en mobilisant les outils de l'urbanisme, de l'architecture, de la sociologie et de la science politique. Ces regards pourront être lus par les uns et les autres en fonction des intérêts de chacun à approfondir la réflexion.
 - Une *première section* retient l'apport des échelles réduites à la compréhension des dynamiques de négociation (ou non) de projets, en sélectionnant quelques terrains d'« expérimentations » urbaines liées au réseau de tram et sa portée dans la ville et pour les décideurs, autour de la question de l'espace public. Les cas de l'îlot de Lombardie et du quartier des Rives du Bohrie, à Strasbourg, ont été retenus en ce sens.
 - Une *deuxième section* traite de la mise en rapport, dans ce qui relève de processus de négociations, entre les configurations de projets et les configurations d'offre politique, à travers le questionnement des images et représentations du tram, construites et données à voir dans les magazines municipaux et intercommunaux des deux agglomérations.
 - Une *troisième section* questionne le projet de tramway urbain sous l'angle de la politique environnementale : le tram est fréquemment rattaché au répertoire du développement durable urbain et de la « ville durable », parce que moins polluant que l'automobile, parce qu'associé au « verdissement » de l'espace public, etc. Ces mises en relations méritent que l'on s'y arrête plus finement, en retenant l'exemple montpelliérain.

- Une *quatrième section* interroge les scènes de négociation relatives aux projets de tram autour d'un moment singulier dans les processus de réalisation des réseaux que sont les travaux. S'y arrêter permet d'affiner le regard, en rompant – *a priori* – avec certaines routines institutionnelles et en examinant les mobilisations qui émergent, leurs équipements contestataires, avec la part prise par des associations, etc.
- Enfin, dans une *cinquième section*, il s'agit aussi d'apporter des réponses à la question : « Les *études* pour quoi faire : décider, gouverner ou attendre... ? ». On revient ainsi, en se centrant sur le cas strasbourgeois, sur d'autres acteurs d'importance des projets de tram, à savoir les bureaux d'étude.

En amont de ces développements, une **introduction** positionne la problématique et la grille d'analyse retenues dans notre recherche, ainsi que la méthodologie, tant du point de vue des terrains retenus que du corpus mobilisé.

→ Remarque :

Ces précisions sont utiles pour comprendre le présent rapport. Nous restituons les postures différentes des acteurs et praticiens rencontrés, afin de ne pas tomber dans une tendance possible du chercheur qui consiste à s'intéresser à ce que lui essaie de faire voir aux autres. D'où l'intérêt d'une combinaison de modes d'approches empiriques liant observation et travail documentaire (ce qu'on pourrait qualifier d'approche « par les publics »), et entretiens et observations avec des acteurs déterminés (une entrée par des « portraits »). Nous distinguons donc ce qui est de la part du propos des acteurs et de l'analyse qui peut en être faite par le chercheur. Cette combinaison de focales permet de saisir des situations qui s'avèrent réticulées dans la pratique et des acteurs multi-cartes, sans s'enfermer *ex ante* dans une hermétique des certitudes et en privilégiant les enjeux de transversalité entre les terrains étudiés. De plus, citer constitue un bon moyen d'assurer un accès direct aux matériaux récoltés et donc à la construction de la démonstration¹.

Ceci gouverne un choix d'exposition des développements qui mérite d'être explicité : nous proposons en effet **plusieurs niveaux de lecture de ce rapport**, en plus de sa division en deux parties qui se comprennent elles-mêmes en ce sens :

– **Un niveau analytique et synthétique**, qui se fonde sur un plan détaillé pouvant servir de *guide de lecture* quant aux idées principales de chaque partie, chapitre, section, et sur les remarques énoncées en « chapeau » des différents points, et plus largement en texte courant.

– **Un niveau d'approfondissement des différents terrains** : autant par souci de rigueur dans l'exploitation des matériaux recueillis qu'à l'attention des lecteurs qui pourraient être davantage intéressés par un terrain, plus par une agglomération qu'une autre, mais sans nuire à la transversalité des analyses, nous proposons aussi des déclinaisons des hypothèses dégagées ville par ville, en termes à la fois de régularités et de spécificités, et en se fondant notamment sur les témoignages recueillis et mis en corrélation. D'autres lecteurs pourront passer sur ces paragraphes en retrait, qu'ils visualiseront sans peine, ou sont annoncés comme tels, sans que cela obère le sens général du propos.

– **Des mises en relation avec le contenu des rapports intermédiaires**, de format conséquent, que nous avons remis au PUCA en août 2009 et février 2010 sont également mentionnées lorsqu'elles fournissent des pistes complémentaires sur différents points.

¹ On rejoint ici de vieux débats sur l'administration de la preuve en interaction avec des élites : Peter Freitag *et al.*, « Problems of Proof in Elite Research », *Social Problems*, 23(3), 1976.

– Enfin, **un niveau « visuel »** accompagne le texte et-ou le prolonge pour en faciliter l’appréhension, que ce soit à titre illustratif (se rendre compte ce quoi il est question) ou, et c’est fréquemment le cas, avec une portée démonstrative forte en appui des hypothèses soulevées, notamment lorsqu’il en va des images du tram (photographies prises sur place, extraits de plaquettes et magazines des collectivités territoriales...). Une annexe photographique est aussi fournie dans le même sens.

INTRODUCTION

Par rapport à l'appel d'offre du PUCA sur le « projet négocié », notre objet vise à interroger les particularités des projets de tramway par rapport à d'autres types de projets urbains, projets qui sont susceptibles d'engager une réflexion transversale à propos des « nouvelles modalités du projet négocié ». La recherche conduite permet donc de revenir à nouveaux frais sur les configurations d'acteurs en présence, le rapport à la démocratie participative et aux modes de management institutionnel, par une entrée qui interroge les enjeux du projet à l'épreuve de la durabilité.

I. PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESES : QUATRE AXES QUI SE REPONDENT

Sur le thème du « projet architectural et urbain », les connaissances se sont multipliées depuis une vingtaine d'années. Elles ont pris des directions très variées, s'attachant aux formes de son organisation, ses acteurs, ses porteurs et ses métiers, les doctrines qui le sous-tendent, les dispositifs politiques qui les encadrent, ses effets économiques et sociaux ainsi que les rétroactions sociétales qui s'ensuivent. Par suite, les orientations scientifiques ont privilégié tantôt une discipline, tantôt une autre, adoptant parfois un regard pluridisciplinaire. Par ailleurs, l'entrée par la « négociation », sans être absente, s'y présente souvent « en creux » ou au détour d'enquêtes portant sur d'autres objets.

Prenant acte de cette richesse de productions scientifiques, notre travail s'appuie sur le travail conjoint de sociologues, urbanistes et politistes. La « négociation » prend pour les uns et les autres un sens un peu différent, chacun ayant recours à ses cadres conceptuels et théoriques, parfois plus pragmatiquement à des formalisations d'expériences du « praticien réflexif » (la programmation générative par exemple¹) ou encore à l'analyse de la diffusion des notions dans le monde social et leur appropriation par les décideurs².

Le contexte général de l'analyse est celui des projets de tramways. Ces situations de « construction de projet » et de « projet construit » sont particulièrement riches de questionnements sur la nature des relations qui se font/défont à la fois dans des processus de transformation et dans ce que ces processus fabriquent comme dispositifs spatiaux (avec l'ensemble des normes de toutes sortes qu'ils tentent d'installer ou d'impacter). Nous n'ignorons pas que sur les projets de tramways, les écrits sont nombreux. Tout en prenant acte, il s'agit ici de déplacer le point de vue.

Plus précisément, nous retenons quatre thèmes/questions au fondement de nos enquêtes : la circulation des acteurs sur des scènes ou dans des arènes différentes, l'élargissement orchestré ou non à de nouvelles parties prenantes (non seulement la « concertation » mais aussi de nouvelles expertises), la construction des « cohérences » du projet à travers ses figurations/images et, enfin, ce que les espaces publics donnent à voir du négocié/non-négocié voire du re-négociable.

On décline ainsi nos investigations à partir de quatre entrées thématiques qui se font écho et qui abordent le projet comme arène, comme scène, comme figure(ration), et enfin comme objet/sujet concret de négociations ou pas, incluant par là une dimension réflexive. Les terrains privilégiés – les aires urbaines de Strasbourg et Montpellier (cf. *infra*) – sont éclairants à divers titres donc, et l'on y ajoute, en relation, les dimensions, trop souvent séparées, du projet en train de se faire (éclairant les thématiques 1 et 2) et des expériences acquises et fortement médiatisés (références ou non à ces « bonnes pratiques »).

¹ Michel Conan (dir.), *Perspectives pour la maîtrise d'ouvrage publique*, Paris, CSTB, Plan Construction et Architecture, 1995. Plus largement, Ola Söderstrom *et al.*, *L'usage du projet*, Lausanne, Payot, 2000.

² On pense à l'effet NIMBY – « Not in my back yard » – dans le cas de mobilisations de riverains d'un équipement, que les responsables locaux mettent en avant pour les décrédibiliser : cf. Danny Trom, « De la réfutation de l'effet Nimby considérée comme une pratique militante », *Revue française de science politique*, 49(1), 1999, pp. 31-50 ; et Arthur Jobert, « L'aménagement en politique. Ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, 42, 1998.

Thématique 1 : La circulation des acteurs

Le champ de l'urbanisme rejoint aujourd'hui celui des théories de la gouvernance pour énoncer le projet comme une logique de « coproduction » de la ville¹. On peut ici invoquer les travaux de Gilles Pinson, qui définit les projets de ville comme des « processus de mobilisation territoriale visant à transformer la forme physique, l'économie et l'image des villes dans un contexte de compétition interurbaine ». Cette focale présente un double intérêt : « D'une part, en tant qu'unités d'analyse, ils permettent de prendre la mesure de la pluralisation des espaces politiques urbains, caractérisée par l'ouverture des agendas urbains, la multiplication des acteurs impliqués dans les politiques urbaines et la dispersion des ressources. D'autre part, en tant qu'instruments d'action, ils permettent de comprendre comment les acteurs des politiques urbaines font prospérer ces situations pluralistes et comment, sur la base de modes d'action interactionnistes et incrémentaux, une capacité d'action collective se reconstitue à l'échelle des villes »².

La notion de projet urbain correspond en cela à un contexte de renouvellement des pratiques de la planification urbaine, en particulier dans le cadre de la décentralisation et du passage des décisions d'urbanisme de l'Etat vers les collectivités territoriales, avec, corrélativement, des processus d'élaboration collective – c'est-à-dire le « passage de la norme au contrat, du conflit à la régulation ». Se pose alors la question du recours à de nouvelles méthodes d'action, et donc de nouveaux outils, à la fois techniques et participatifs, où le projet urbain devient lui-même un instrument de coordination, de mobilisation et de mise en cohérence³, notamment entre un nombre élargi d'acteurs et d'instances en co-présence, au point de susciter toujours plus de situations requérant la présence de médiateurs dans la ville et ses quartiers⁴, ainsi que de « nouveaux métiers » qui tiennent à la fois de la production ou de la régénération de liens sociaux mais aussi de compétences accrues rendues nécessaires par les enjeux de la « ville durable », au sein desquels le tramway figure en bonne place.

On réfléchit de la sorte sur les enjeux de constitution d'une arène des projets autour du tram, en termes de carrières et de concurrences des acteurs et groupes impliqués. Ceci permet de rompre avec une vision fixiste pour souligner les dynamiques en jeu. Celles-ci sont repérables à deux niveaux qui s'imbriquent : celui des acteurs qui font circuler des projets ou circulent eux-mêmes, et celui des lieux où s'opèrent de tels passages⁵.

1- Aussi bien des élus que des administratifs et techniciens en charge des problématiques du développement urbain, ou encore certains associatifs, peuvent incarner des figures intermédiaires, des acteurs-passeurs entre des mondes sociaux distincts sinon distants. Comprendre l'endossement d'un tel rôle permet de saisir ensuite les compromis pratiques par lesquels vont se résoudre ou non les politiques locales, dans la mesure où ces circulations peuvent être appréhendées sur un double plan matériel et cognitif. Par exemple, les techniciens et les administratifs « bougent » physiquement de ville en ville au cours de leur carrière et valent ainsi comme passeurs par leurs parcours et les mobilités professionnelles, à la fois entre aires urbaines et entre services et postes d'affectation. Quant aux élus municipaux et intercommunaux exerçant une délégation en prise avec les questions de mobilité urbaine et la politique de la ville, il n'est pas rare qu'ils conjuguent un engagement militant dans le champ social ou environnemental et l'exercice d'un ou plusieurs mandats électifs, construisant ainsi une certaine « spécialisation ».

¹ Nadia Arab, « La coproduction des opérations urbaines : coopération et conception », *Espaces et Sociétés*, 105-106, 2001, pp. 57-81.

² Gilles Pinson, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, 56, 2006, pp. 619-651.

³ Marie-Hélène Bacqué *et al.*, « Projets urbains en quartiers anciens », in : Yannis Tsiomis (dir.), *Echelles et temporalités des projets urbains*, Paris, PUCA/Jean-Michel Place, 2007, pp. 95-110, not. pp. 95-96.

⁴ Maurice Blanc, Juan Matas, Patrick Schmoll (dir.), *Médiations : agir et prévenir dans les quartiers*, Strasbourg, Néothèque, 2007.

⁵ Philippe Hamman *et al.*, *Discours savants, discours militants. Mélange des genres*, Paris, L'Harmattan, 2002, not. Anquetin Virginie, « Produire une politique municipale de l'environnement : la régulation des interactions des acteurs locaux par l'"expertise" », pp. 129-151, dans le cas strasbourgeois.

Plus largement, c'est aussi une invite à prendre en considération la dimension réflexive du jeu des acteurs, et donc leur capacité différentielle à maîtriser des enjeux cognitifs, comme l'a souligné Pierre Lascoumes dans sa modélisation du transcodage¹. Cette capacité réflexive des acteurs quand ils circulent de ville en ville ou encore lorsqu'ils s'approprient pour des usages pratiques des notions de sciences sociales (à l'exemple de la dénonciation de l'effet NIMBY) mérite d'être interrogée, de même que, relationnellement, la posture de ceux auxquels on ne prête pas cette capacité (les « muets » ?).

2- Corrélativement, les arènes décisionnelles s'incarnent aussi dans des lieux de mutualisation et d'expertise : des réseaux et des circuits d'hybridation collective apparaissent, de contours et d'intensité variables : ateliers externalisés des organigrammes des collectivités territoriales, structures associatives ou encore collectifs de villes engagées sur des pratiques innovantes, etc. En ressort une comparabilité accrue des actions locales (au même titre que les logiques de palmarès de villes « où il fait bon vivre », « les plus sûres », « avec les meilleurs services publics », etc., qui se développent dans la presse généraliste et spécialisée), élargissant les cadres d'appréhension du projet et donc les perceptions qui en sont faites, y compris, en retour, dans la ville.

Thématique 2 : L'élargissement de la scène des projets

Les projets urbains de tramway ont en commun de se concrétiser à travers un certain nombre d'instruments, dispositifs et outils, au sens de P. Lascoumes et P. Le Galès², dont la portée est proprement politique – et pas seulement technique. Le choix des tracés de lignes de tramway le montre. La méthode est d'abord technique (flux, fréquentation...), corrigée en fonction de priorités d'image de la ville (centre, monuments patrimoniaux), de requalification d'un quartier, etc., ou de pari sur l'avenir, lorsqu'il en va d'une offre de transports par anticipation, comme à Montpellier en termes de maîtrise de l'extension urbaine.

Ces cadres d'action participent à « associer », au sens de Bruno Latour³, un problème (qu'ils contribuent à définir), une politique publique (et sa légitimité) et un ensemble d'acteurs (qu'ils cimentent en termes de coalitions). Ils requièrent d'autant plus la production d'expertise au service des collectivités, ce qui renvoie à des processus de sélection et de production de légitimité, desquels les habitants et les usagers ne sont pas absents, car, Pierre Bourdieu l'a noté, une forme de connivence des destinataires est requise, et il s'agit de la favoriser : « Le langage d'autorité ne gouverne jamais qu'avec la collaboration de ceux qu'il gouverne, c'est-à-dire grâce à l'assistance des mécanismes sociaux capables de produire cette complicité »⁴.

La question de la démocratie participative, largement mise en avant par les collectivités⁵, prend place ici ; elle en appelle aux « profanes » – ceux qui ne sont pas couramment associés aux circuits décisionnels –, et produit à la fois – et c'est ce qui mérite attention comme élargissement de la scène des projets – des « professionnels » et des groupes « ex-catégorisés » : la mise en place d'instances consultatives comme les Conseils de jeunes ou de quartiers n'exclut pas la concomitance d'expressions hors de ces canaux, organisées (des associations de quartier ou d'usagers des transports...), ou épisodiques, par des écarts à la norme.

Un premier obstacle, pour le chercheur, peut tenir aux déclinaisons locales des modes de labellisation : pour qualifier la concertation et la participation, les énoncés sont multiples et pas

¹ Pierre Lascoumes, « Rendre gouvernable : de la “traduction” au “transcodage”. L'analyse du changement dans les réseaux d'action publique », in : CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, pp. 325-338. Les opérations que Pierre Lascoumes dégage ne sont pas très éloignées de celles avancées par Michel Callon en termes de “traductions”, mais il insiste sur le fait que les capacités des acteurs à la traduction sont inégales et dépendent de leurs ressources spécifiques.

² Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

³ Bruno Latour, *Changer de société - Refaire de la sociologie*, Paris, La Découverte, 2006.

⁴ Pierre Bourdieu, *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard, 1982, p. 113.

⁵ Cf. Marie-Hélène Bacqué *et al.*, dossier « Ville, action “citoyenne” et débat public », *Espaces et Sociétés*, 123, 2005, pp. 7-19 ; Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, « L'impératif délibératif », *Politix*, 57, 2002, pp. 17-35, qui soulignent que « la transformation de la gestion urbaine a été marquée ces dernières années par le succès du thème du débat public et de la délibération démocratique ».

nécessairement stabilisés (« bonnes pratiques », « gouvernance », « dispositifs citoyens », etc.). C'est tout l'intérêt d'une étude fine à partir des cas de Strasbourg et Montpellier que de pouvoir descendre au plus près des constructions institutionnelles et des usages localisés de ces qualifications.

Qui plus est, à un deuxième niveau d'appréhension, les partenaires associés à une démarche de démocratie participative le sont diversement, en tant que groupe (les associations en particulier, entre pôle « militant » ou plus « institutionnel »¹) ou en tant que citoyen. Et cette dernière catégorie est elle-même plurielle : à proximité d'un aménagement urbain (ce que constitue une ligne de tram), le citoyen est d'abord riverain ; mais il est aussi usager potentiel de services produits par la collectivité (ce que représente aussi le tram). Au-delà, on peut interroger l'investissement de groupes particuliers que sont les jeunes, souvent ciblés au titre des dispositifs de mobilité urbaine, mais aussi les commerçants, sensibles à la façon dont on fabrique une ville par des modes de déplacements dont l'accès et la sécurité se montreront plus ou moins favorables à leurs activités. C'est ce jeu de postures et de situations qui nous retient, au-delà des acteurs eux-mêmes, pour approcher les réalités de la participation citoyenne, qui suppose une certaine redistribution du pouvoir², et non simplement une publicisation du débat, au sens de Habermas³.

Ceci renvoie à un double arrière-plan théorique. D'une part, un certain nombre de travaux s'intéressent aux transformations des mobilisations collectives et de leur accès à l'espace public. Ils pointent une remise en cause du monopole des représentants publics sur les modalités de jugement et de choix, c'est-à-dire sur « la décision ». Ce processus s'expliquerait par l'entrée en scène de « profanes », dans le cadre de dispositifs de participation ou de controverses publiques⁴, ou encore en tant que « lanceurs d'alerte »⁵. D'autre part, depuis les années 2000, il est également question d'une réactualisation du modèle légal-rationnel d'expertise fondé sur les effets d'autorité liés à la compétence technique⁶. A partir de l'objet du tramway, on repère l'absence d'exclusivité de ces deux dynamiques. C'est bien parce qu'il n'y a pas de « toute-puissance » des appareils administratifs et techniques sur les enjeux de déplacements urbains et de requalification de l'espace public, qu'émergent des alertes ou des critiques portées par de nouveaux porte-parole (des usagers, des riverains...), ou des résistances de la part de groupes sociaux s'estimant marginalisés. Mais, en même temps, à mesure que ces thématiques s'inscrivent sur les agendas locaux, s'opère une réorganisation d'un appareillage technico-administratif, qui inscrit désormais au nombre de ses missions les rôles de vigilance et de défense des citoyens (qualité de vie, confort, sécurité...).

Dès lors, c'est dans un rapport mouvant entre ouverture à de nouveaux acteurs et réinvestissement des institutions locales que se recompose la scène des projets urbains de tramway. On en rend compte comme d'une transaction tripolaire : tandis que la démocratie représentative combine deux légitimités – politique et technique –, en apparaît une troisième, celle de la mobilisation citoyenne. Cette dernière induit une ouverture du champ des alliances possibles⁷, davantage fluctuantes de ce fait : une partie des habitants peut, sur tel ou tel sujet, s'appuyer sur le soutien d'une fraction des élus, des administratifs ou des techniciens⁸, ce qui permet :

¹ Entre autres, cf. Jacques Fialaire, « Les associations, partenaires ou faux-nez de l'administration ? », in : Lionel Prouteau (dir.), *Les associations entre bénévolat et logiques d'entreprise*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003 ; Carole Waldvogel, « Le faux débat intérêt privé/intérêt public autour des associations environnementales revendicatives », *Revue des Sciences Sociales*, 33, 2005, pp. 80-87.

² Maurice Blanc *et al.*, *Vie quotidienne et démocratie. Pour une sociologie de la transaction sociale (suite)*, Paris, L'Harmattan, 1994, pp. 266-270.

³ Jürgen Habermas, *L'Espace public*, Paris, Payot, 1986.

⁴ Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthes, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

⁵ Francis Chateauraynaud, Didier Torny, *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Editions de l'EHESS, 1999.

⁶ Christiane Restier-Melleray, « Experts et expertise : le cas de la France », *Revue française de science politique*, 40(4), 1990, pp. 540-585. Ceci représente en particulier le modèle des « agences ».

⁷ Passage de la *dyade* à la *triade*, au sens de Georg Simmel, *Sociologie et épistémologie*, Paris, PUF, 1981 (1917).

⁸ Maurice Blanc, « Conflits et transactions sociales : la démocratie participative n'est pas un long fleuve tranquille », *Sciences de la société*, 69, 2006, pp. 25-37 ; David M. Smith, Maurice Blanc, « Participation and grass-roots democracy », *Environment and Planning D : Society and Space*, 15(2), 1997, pp. 281-303.

– d’une part, de mettre en évidence un certain nombre d’épisodes où de telles circulations s’opèrent (en écho à la thématique 1), et sous quelles conditions et modalités. Un exemple parlant tient à la démolition de l’historique pont Churchill reliant à Strasbourg les quartiers de l’Esplanade et du Neudorf, pour permettre l’extension d’une ligne de tram devant desservir ces quartiers, en construisant un nouveau pont, à niveau du sol cette fois. Une opposition forte et experte s’est organisée, mobilisant des associations de quartier (l’Association des résidents et amis du Neudorf, l’ARAN, au premier titre) qui développent des savoir-faire militants mais aussi juridiques et techniques ; les aléas du projet devant les juridictions administratives le traduisent.

– d’autre part, de repositionner les perceptions des contestations « hors système » de la part d’acteurs apparaissant d’autant plus fragmentés et illégitimes (les dégradations des installations de tram...), mais qui permettent pourtant d’apprécier différemment la portée des dispositifs engagés.

Thématique 3 : Le « pouvoir des images »¹

L’élaboration d’un projet s’accompagne de la production d’une masse considérable de documents graphiques. Relevés, plans, schémas, modélisations, simulations... autant de surfaces d’inscriptions qui racontent un processus². Exploratoires et prospectifs, ils participent dans la phase d’étude au débat d’idées et à la fixation progressive d’un dessin de réseau qui vient soutenir l’image d’une ville en devenir (exercice de planification). Les opérations de figuration se succèdent et s’affrontent, mettant ainsi en relation divers acteurs patentés (professionnels). Occasion de conflits entre techniciens, objet de rationalisation et d’une quête de cohérence ou encore source de séduction, les figures jouent un rôle actif mais dans un cercle qui n’est pas flou – même si le périmètre bouge – d’acteurs qui ont peu ou prou une culture visuelle plus ou moins abstraite mais partagée. Engagés dans l’aventure collective qu’est un projet, ces acteurs en connaissent la langue, les codes, les outils, les risques. Le « savoir négocier » fait partie sinon de leurs compétences, du moins de leurs expériences, ceci dans le confort de l’entre soi.

Il en est tout autrement pour les « profanes » venus à un moment ou à un autre, et par un biais ou un autre (invités ou non) dans l’élaboration du projet, qu’ils entrent par une porte (décision politique ou étape réglementaire) ou par une autre (rumeurs, interpellations dans la presse...). Car lorsque ces figures, devenues parfois des images, sortent du cercle de ces initiés pour s’installer véritablement dans l’espace public (une configuration sociale et politique, réelle ou virtuelle, cf. les sites Internet), elles suscitent des réactions (incompréhension, doutes, contestations... enchantement ?) ; les enjeux et règles du jeu de la « négociation » changent radicalement de forme et de sens.

Il y a alors à comprendre ce qui se passe, dans cette mise à l’épreuve, les mutations qui s’opèrent autour des images, vis-à-vis d’elles, contre elles ou... à côté. Plusieurs questions apparaissent (auxquelles on ne peut répondre que partiellement dans le cadre nécessairement limité de notre recherche) :

- Première question : comment cette entrée dans l’espace public (pour faire comprendre, croire ressentir) est-elle préparée, négociée, arbitrée, formatée par les professionnels précités et les spécialistes en communication ?
- Deuxième ordre de questions : dans le temps particulier (légalement imposé ou politiquement installé, d’ordre préventif ou curatif) de la concertation, comment les techniciens analysent, commentent, défendent ces visualisations qui sont passées par la phase préalable d’entrée dans l’espace public, mais qui ne sont pas celles sur lesquelles ils ont été amenés à travailler « en chambre » ?

¹ Images et non figures. Sur le pouvoir des figures, voir le numéro des *Cahiers de la recherche architecturale*, dirigé par Frédéric Pousin (n°8, mai 2001).

² Jack Goody, *La raison graphique*, Paris, Editions de Minuit, 1979.

- Troisième ordre de questions : ces visualisations comment sont-elles lues, interprétées, discutées par les profanes ? Entrent-elles en résonance avec leurs pratiques, leurs « cartes mentales » voire leurs attentes ? Comment lisent-ils, peuvent-ils lire ce qui leur est soumis ? Pour cela, de quelles ressources disposent-ils ?

Ces questions sont nourries des travaux effectués par des chercheurs tels Michel Lussault et ses collaborateurs depuis près de quinze ans, sur les « images de l'urbain », tout comme par ceux qui ont avancé dans la ligne de ou avec Frédéric Pousin¹. Au regard de ces références, le questionnement posé ci-dessus appelle de notre part des prolongements et des approfondissements. Car nous nous intéressons à un corpus particulier, les images « d'ambiance », à prétention pédagogique (en vertu du « réalisme » qu'on leur prête), sans être dénuées d'un caractère promotionnel². Ces images constituent un genre particulier au statut incertain, n'entrant pas complètement dans la catégorie des logos du marketing urbain, ni dans celle de la composition urbaine ou paysagère que maîtrisent des experts. Quels types d'informations transmettent ces images ou ne transmettent-elles pas ? Quels mots et quels discours les accompagnent (au-delà du « avant/après ») ? Véhiculent-elles des références de la ville ou d'autres villes ? Comment sont-elles reçues ? Quels hiatus se révèlent au moment de leur immersion dans l'espace public ?³ Ce corpus très particulier, et souvent négligé⁴, mérite d'être travaillé longitudinalement (les avatars de la figuration) et transversalement (l'image comme relation).

Cette thématique et la précédente (l'élargissement de la scène des projets) se nourrissent mutuellement, comme en témoigne le propos récent d'un acteur public désorienté : « Quand on leur montre des plans, ils disent qu'ils ne comprennent pas ; quand on ne les leur montre pas, ils disent qu'on leur cache quelque chose ». La fabrique de la *camera obscura* pose question.

Thématique 4 : L'espace négocié : une « vue de l'esprit » ?

Si, comme les urbanistes l'affirment, le réseau a un rôle structurant à l'échelle de la ville, « même un réseau long demeure local en tous points », rappelle Bruno Latour⁵. Partant cette fois de ces « points », les espaces donnés à voir et à pratiquer, on se propose d'en faire une archéologie. Notion polysémique voire ambiguë, l'espace public sera entendu comme forme matérielle, avec ses « meubles », à la fois support d'actions et d'interactions, potentiel d'usages multiples (et parfois inattendus) mais jamais complètement libres. En ce sens, l'espace public généré par le tramway est un espace particulièrement sensible ; et il « touche » comme dans tous projets les passants, riverains, habitants, mais aussi des usagers du transport en commun. Il est aussi sous haute surveillance. Ce sont les différentes facettes de cette sensibilité que nous interrogeons et qui, de fait, obligent à prendre en charge bien d'autres sens de la notion d'espace public⁶.

Les espaces (matériels) générés par un projet de tramway sont publics, au sens juridique du terme, et longent des espaces privés sans en principe les entamer : la traversée en cœur d'îlot

¹ Michel Lussault, « La politique territoriale (trans)figuée », *Espace/Temps*, 1996, pp. 92-104 ; « La ville clarifiée. De quelques usages carto- et iconographiques en œuvre dans le projet urbain », in : L. Cambrézy et R. de Maximy (dir.), *La cartographie en débat*, Paris, Karthala/Orstom, 1995, pp. 157-195 ; et C. Calenge, M. Lussault et B. Pagand (dir.), *Figures de l'urbain*, Tours, Maison des sciences de la ville, 1997. Pour F. Pousin, cf. le dossier cité, et avec Amine Benaïssa, « Figuration et négociation dans le projet urbain », *Cahiers de la recherche architecturale*, 2-3, 1999, pp. 119-134.

² La notion d'ambiance est prise ici au sens commun et non dans celui qu'a élaboré avec minutie l'équipe du CRESSON : Pascal Amphoux, « Une expertise 'ambiance' est-elle possible ? », in : Thérèse Evette, Jean-Jacques Terrin (dir.), *Projets urbains. Expertises, concertation et conception*, Réseau activités et métiers de l'architecture et de l'urbanisme, Paris, Éditions de la Villette, 2006.

³ Au regard des travaux du sociologue Philippe Dard, « Entre les acteurs de la fabrication de la ville : les maquettes virtuelles », in : Bonnet Michel (dir.) *La conduite des projets architecturaux et urbains : tendances d'évolution*, Paris, La Documentation Française, 2005, pp. 119-134.

⁴ Bruno Péquignot, *Recherches sociologiques sur les images*, Paris, L'Harmattan, 2008.

⁵ Bruno Latour, *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte, 1991.

⁶ Jacques Rancière, *Le partage du sensible. Esthétique et politique*, Paris, Éditions de la Fabrique, 2000.

(l'exemple strasbourgeois de l'îlot de Lombardie est significatif) provoquant ici une escalade de mise en causes des relations entre public et privé, les démolitions provoquant là des oppositions vigoureuses. À cela s'ajoute le fait que ces espaces générés par l'installation du tramway permettent à des usagers d'un transport en commun de bénéficier d'un service. Autrement dit, l'espace offert/subi par une ligne de tramway voit se croiser les regards, projets et intérêts à la fois des passants, des riverains et des usagers du transport. Ces derniers donnent un sens particulier à un tel espace public... Avec eux et derrière eux, il y a le service qui oblige la société qui s'y est engagée à le rendre ; c'est la façon dont il est rendu et la façon dont il est reçu qui sont à interroger. Trois thèmes se dégagent de façon récurrente : l'esthétique, la sécurité, le confort, mobilisant experts (le « concepteur lumière », le designer du banc public...) et acteurs publics qui trouvent là l'occasion de décliner des enjeux plus vastes (l'écologie urbaine, la prévention situationnelle...).

Ces thèmes viennent ensemble et parfois entrent en contradiction dans le vaste catalogue des micro-installations et objets mis en place, celui de toutes les formes de délimitations (clôtures, barrières, bordures...) qui jalonnent la « plate-forme » et qui, lors de la conception, ont été âprement négociées. Tous ces moyens qui permettent autant qu'ils empêchent des pratiques de l'espace ne font pas d'une ligne de tramway un « long fleuve tranquille », mais au contraire un dispositif policé¹ : en quoi l'espace conçu et négocié en amont est-il renégoциé lorsqu'il est pratiqué ? est-il re-négoциable ?

Cet espace est sensible au regard d'une formule du sens commun : « le beau, c'est sûr ». Deux ensembles de symptômes méritent alors attention : les choix faits et les réactions provoquées en matière de mobilier, de design et d'esthétique d'une part ; la mise en sécurité de l'espace public (vidéosurveillance²) de l'autre. Pour travailler sur ces symptômes – à en remonter les fils, on trouve aussi des formes d'expertise en circulation, cf. Thématique 1 –, il s'agit de prêter attention aux détails des dispositifs spatiaux, aux traces des usages et détournements d'usages, aux formes de l'imprévu/imprévisible.

Il y a des espaces/territoires plus négociés-ciabiles que d'autres. Si on s'intéresse ici aux effets de la proximité, on ne saurait sous-estimer les effets d'échelles et périmètres, les espaces de référence des actions menées (le déplacement, l'accessibilité, l'image mentale...). Deux lectures sont possibles qui paraissent s'opposer : ce que représente le tramway dans et pour un quartier et ce qu'il représente à l'échelle de la ville³ ? Comment un projet de tramway prend alors place dans un projet urbain ? Comment construire une acceptation sociale – dans divers registres : discriminations socio-spatiales, enjeux de sécurité, d'accès au service, d'usage, etc. – pour que le projet « prenne » dans ces différents espaces ? Dès lors, comment un projet de tramway se traduit d'un groupe d'acteurs à un autre dans des dynamiques d'adaptation, de torsion, lorsqu'il passe par ces différents filtres ? Il y a là des processus entre acteurs et groupes sociaux qu'il s'agit de qualifier à partir du repérage de leurs inscriptions spatiales.

Au final, il devient possible de réfléchir en termes de normes (d'action, d'acceptation, etc.) pour tenter de mieux cerner ce qui est réputé négociable ou pas ou dans quelle mesure et pour quel espace urbain. Les dynamiques en jeu renvoient à chaque reprise à des inscriptions territorialisées et des configurations d'acteurs (suivant des modes binaires ou ternaires de la relation sociale, conflit ou médiation), où il importe de questionner les porteurs, importateurs et traducteurs⁴ des modes d'hybridation et-ou des résistances et mobilisations diverses suscitées tant sur les scènes urbaines que dans les arènes décisionnelles, professionnelles et profanes.

¹ On songe ici à Michel Foucault et ses micro-disciplines mais aussi à Norbert Elias et aux processus d'augmentation du degré de sensibilité à la violence qui implique une forme d'auto-contrainte pour les acteurs comme pour les institutions.

² Les systèmes de vidéosurveillance mettent en péril ce qui fait la co-présence et l'expérience de l'autre dans l'espace public (surveillance contre « co-veillance » en quelque sorte) : cf. J. Ruegg, « La vidéosurveillance contre la ville ? » colloque *La ville mal aimée* 5-12 juin 2007. On sait que c'est un marché en pleine expansion...

³ Dominique Lorrain, « La dérive des instruments. Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique », *Revue française de science politique*, 56(3), 2006, pp. 429-455.

⁴ Sur ces perspectives d'analyses en termes d'acteurs importateurs et traducteurs, voir également, pour la scène internationale, Yves Dezalay, Bryant G. Garth, *La mondialisation des guerres de palais*, Paris, Seuil, 2002.

2. METHODOLOGIE ET ETAT DES CONNAISSANCES

A/ Intérêt des villes choisies dans une démarche comparative

L'approche comparative retenue se conçoit à plusieurs niveaux d'étude et de compréhension : il s'agit de coupler la comparaison à une même échelle et de croiser plusieurs échelles, à savoir celles de l'agglomération, de la ville, du projet urbain, et d'épisodes de mises en intrigue.

Le choix des terrains privilégiés correspond à cette démarche :

- le cas de **Strasbourg** présente, au-delà de l'intérêt de la proximité locale favorisant un travail approfondi de terrain, une dimension processuelle intéressante à reconstituer autour de la mise en place des lignes de tramway et des mobilisations auxquelles cela a donné lieu (associatives, citoyennes, éruptives...), y compris en termes d'investissements socio-politiques et d'épisodes saillants, ou de contextes de routinisation.
- celui de **Montpellier**, dont l'équipe du CRESS dispose d'une première approche empirique effective dans le cadre de l'étude réalisée en 2006-2008 sur le Développement durable urbain pour le PUCA dans le cadre de la Plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines (POPSU), permet d'analyser en regard de Strasbourg les motifs et formes des mobilisations locales (notamment associatives avec le Collectif Tramway...), les enjeux du contexte urbain (tram « en anticipation » du développement urbain, etc.), et ceux des circulations et traductions de modèles et de porteurs – précisément à partir d'expériences situées à Strasbourg, notamment. L'implication dans l'étude de Cécile Frank, docteure en science politique, associée au CEPUL/CNRS de Montpellier et post-doctorante au CRESS, a permis une véritable recherche de terrain par une présence effective sur place et une connaissance des enjeux locaux.

B/ Dispositif méthodologique et corpus de la recherche

Les quatre thématiques retenues ne sauraient être engagées séparément, puisqu'il s'agit au contraire d'en nouer les fils. Pour ce faire, en termes de corpus mobilisé, l'étude repose sur l'analyse de sources de statuts variés mises en corrélation, à partir de deux entrées qui se répondent et se complètent :

a) Une étude documentaire approfondie

Nous mobilisons ici des sources de différents statuts :

- matériaux bruts disponibles sur place,
- présentations communicationnelles des collectivités territoriales,
- ressources des sites Internet des villes et agglomérations concernées,
- mais aussi rapports d'études déjà effectuées (réseau POPSU, etc.).

b) Des enquêtes de terrain

Des enquêtes ont assuré un accès direct à des sources d'information importantes de première main :

- *l'observation ethnographique de terrain*, par coups de sonde, suivant une méthodologie indiciaire, par rapport aux politiques menées et aux situations urbaines.
- *la conduite d'entretiens approfondis*, avec des acteurs-clefs repérés par le travail sur documents.
- *l'analyse sérielle des documents graphiques* ; *entretiens* avec leurs concepteurs et avec des membres d'associations impliquées.

- le relevé des usages et dispositifs spatiaux mis en place ; et entretiens avec les concepteurs et gestionnaires.

→ Le corpus constitué et analysé se présente comme suit :

1. Magazines communaux et intercommunaux dans les agglomérations de Strasbourg et Montpellier

Ils ont fait l'objet, de fin 2008 à juin 2009, d'une analyse systématique sur l'ensemble du corpus édité depuis 2000 (exploitation systématique depuis 2003 pour Montpellier, corpus disponible sur Internet depuis cette date ; par sondage auparavant) :

- dépouillement complet et analyse sociologique par Christine Blanc et Philippe Hamman
- dépouillement ciblé et analyse urbanistique autour des « images » du tramway par François Nowakowski

Strasbourg Magazine : magazine communal, Strasbourg, mensuel, analysé depuis le n° 96, février 1999.

CUS Magazine : magazine intercommunal, Communauté urbaine de Strasbourg, trimestriel, analysé depuis le n° 14, octobre 2000.

Montpellier notre Ville : magazine communal, Montpellier, mensuel, analysé depuis le n° 284, octobre 2004.

Harmonie : magazine intercommunal, Communauté d'agglomération de Montpellier, mensuel, analysé depuis le n° 195, mars 2003.

2. Archives

Dans le cas du tramway de l'agglomération de Strasbourg, une exploration a été menée au cours du 1^{er} semestre 2009 par Viviane Claude et François Nowakowski aux Archives municipales de Strasbourg, Archives départementales du Bas-Rhin et au fonds de la Compagnie des Transports Strasbourgeois. Elle informe toute une série d'enjeux d'actualité, et permet d'en attester l'épaisseur socio-historique.

Pour en savoir plus : voir le 1^{er} rapport intermédiaire, août 2009, Partie 3, §1 : Le TCSP : de quoi parle-t-on ?, pp. 376-396.

Ont en particulier été exploitées :

- aux AMS, les cartons :

272W103

331W244

717W445 ; 717W450

770W190

781W32

- les délibérations du Conseil de la Communauté urbaine de Strasbourg

Les sources d'archives ont été complétées par :

- C. Lefèvre et J.-M. Offner, *Les transports urbains en questions. Usages - Décisions – Territoires*, Paris, Ed. Celse, 1990.

- F. Cuillier, *Strasbourg, Chroniques d'urbanisme*, Ed de l'Aube, 1994.

- CDU = Centre de Documentation d'Urbanisme (ministère de l'Équipement, dit aujourd'hui de « l'Écologie » mais toujours installé dans les sous-sols de l'Arche de la Défense).
- la presse régionale : *Dernières Nouvelles d'Alsace*.

3. Travail de terrain et entretiens approfondis

Le travail de terrain mené depuis janvier 2009 a consisté en :

- des observations ethnographiques et urbanistiques à Strasbourg et à Montpellier ;
- et dans la réalisation d'entretiens approfondis avec différents groupes d'acteurs locaux en interaction autour des projets de tramway, afin de croiser les points de vue et de cerner les parties prenantes aux processus de négociations.

On a ainsi cherché à enquêter une diversité de postures et de situations, en rencontrant à la fois :

- des élus, communaux et intercommunaux.
- des administratifs et des techniciens, et ce en fonction de différentes institutions d'appartenance, collectivités et agences locales de développement.
- des « experts » et autres professionnels de la ville : au sein des compagnies de transports, parmi les architectes et urbanistes, les maîtres d'œuvre...
- des associatifs enfin, mobilisés autour des projets de tram : associations de quartier, de commerçants, groupements spécifiquement constitués autour des enjeux de tram (pouvant constituer une « expertise d'usage » au-delà du militantisme...), etc.

Ces entretiens ont été préparés de concert par Christine Blanc, Cécile Frank et Philippe Hamman, à partir d'une trame commune, déclinée ensuite en fonction des différents acteurs et des terrains strasbourgeois et montpelliérain, afin de favoriser la comparaison. À ceux cités ici et menés spécifiquement pour notre enquête s'ajoutent plusieurs entretiens réalisés par l'équipe du CRESS en 2007 à Montpellier dans le cadre d'un précédent programme du PUCA (POPSU).

▪ *Entretiens approfondis réalisés dans l'agglomération de Strasbourg par Christine Blanc, de juin à août 2009, en liaison avec des observations de terrain (travaux de la ligne F, pôles intermodaux, nouveau dépôt avec alimentation photovoltaïque, etc.) :*

R. N., ingénieur à la CUS (Communauté urbaine de Strasbourg) : entretien réalisé le 4 mai 2009 à 14h30, durée : 2h30

B. V., chargé d'études à l'ADEUS (Agence de développement et d'urbanisme de Strasbourg) : entretien réalisé le 11 mai 2009 à 10h00, durée : 2h

M. M., président de l'ASTUS (Association strasbourgeoise d'usagers spécialisée sur les transports) : entretien réalisé le 13 mai 2009 à 9h30, durée : 2h

G. H., président de l'ARAN (Association des résidents du quartier du Neudorf) : entretien réalisé le 3 juin à 10h30, durée : 1h30

J.-J. G., adjoint au maire de Strasbourg, quartier Gare-Kléber : entretien réalisé le 9 juin 2009 à 14h30, durée : 45 min.

B. C., chargée d'information et de communication, service et déplacements, à la CUS : entretien réalisé le 15 juin 2009 à 14h00, durée : 1h

J. T., directeur commercial et marketing CTS : entretien réalisé le 17 juin 2009 à 14h00, durée : 2h

G. M., ingénieur en chef à la CUS : entretien réalisé le 21 juillet 2009 à 16h00, durée : 1h30

J. M., directeur du projet de rénovation urbaine (GPV) Neuhof à la CUS : entretien réalisé le 31 juillet 2009 à 15h00, durée : 1h

J.-M. B., maire d'Ostwald, Vice-président de la CUS : entretien réalisé le 22 octobre 2009 à 15h30, durée 2h30

C. F., chef de projet extensions du tram à la CUS : entretien réalisé le 11 juin 2010 à 11h00, durée : 1h

▪ *Entretiens approfondis réalisés dans l'agglomération de Montpellier par Cécile Frank, de mai à août 2009, en liaison avec des observations de terrain (en particulier, dans le cadre de l'exposition au public du tracé du projet de la ligne 3, avec une simulation par ordinateur de ce que sera le tracé – même si le tracé définitif n'est toujours pas finalisé, à Pérols notamment –, des sites desservis (monuments, lieux...) et des aménagements urbains qui seront opérés, le tout en 3D type « Google Map ») :*

M. B., président du Collectif Tramway : entretien réalisé le 28/05/2009, à 10h, durée : 3h30.

P. F., responsable Formation et recrutement, TAM : entretien réalisé le 22/06/2009, à 10h, durée : 2h.

E. G., Directeur, Direction de la stratégie et du développement de l'aménagement, Société d'équipement de la région montpelliéraine (SERM) : entretien réalisé le 07/07/2009, à 8h30, durée : 2h.

M. J., ancien membre du Collectif Tramway, responsable d'une association de commerçants de Montpellier : entretien réalisé le 06/07/2009, durée : 2h.

S. P., directrice de projet, personnel TRANSAMO, filiale de TRANSDEV, détachée au sein de la TAM : entretien réalisé le 19/06/2009, durée : 2h.

R. Si., directeur des services techniques, Etudes et aménagement de la CCI, Responsable des discussions entre l'agglomération et la TAM : entretien réalisé le 24/06/2009, durée : 2h.

R. Su., Vice-président et président de la commission Transports au sein de la Communauté d'agglomération de Montpellier, président de TAM (Transports de l'Agglomération de Montpellier) : entretien réalisé le 18/06/2009, à 9h, durée : 1h30.

J-C. L. L., EGIS RAIL, Maîtrise d'œuvre : entretien réalisé le 11/08/2009, à 16h, durée : 2h.

E. B., président de l'association ADTC 34 - FNAUT, entretiens réalisés les 02/07/2010 à 13h et 08/07/2010 à 13h (1h30 + 1h30).

C. J., présidente de l'association des riverains du tramway, entretien réalisé le 02/07/2010 à 16h, durée : 2 h.

P. S., Conseiller municipal à la mairie de Montpellier, Groupe Socialiste, Radical de gauche, Mouvement des citoyens et apparentés, entretien réalisé le 16/07/2010 à 11h45, durée : 2h.

▪ *Observations ethnographiques et urbanistiques réalisées dans l'agglomération de Strasbourg par Viviane Claude et François Nowakowski, de juin à août 2009, puis au 1^{er} semestre 2010.*

C/ Choix de références bibliographiques mobilisées

- AMPHOUX Pascal, 2001, « La logique du tiers à l'épreuve du projet urbain », *in* : Alain Charre (dir.), *Les nouvelles conditions du projet urbain*, Sprimont, Mardaga, pp. 43-48.
- ANNALES DE LA RECHERCHE URBAINE, 1992/93, dossier « Espaces publics en villes », n°57-58.
– 1998, dossier « Gouvernances », n°80-81.
- AMZERT Malika, CHIGNIER-RIBOULON Franck, 2003, « Coproduction de l'urbain ou réification des figures de la concertation ? Le Plan de déplacements urbains et le tramway de l'agglomération lyonnaise (1995-2001) », *Espaces et Sociétés*, 112, pp. 101-118.
- ANQUETIN Virginie, 2002, « Produire une politique municipale de l'environnement : la régulation des interactions des acteurs locaux par l'expertise », *in* : Philippe Hamman *et alii*, *Discours savants, discours militants. Mélange des genres*, Paris, L'Harmattan, pp. 129-151.
- ARAB Nadia, 2001, « La coproduction des opérations urbaines : coopération et conception », *Espaces et Sociétés*, 105-106, pp. 57-81.
– 2004, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage. Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*, thèse de doctorat de l'ENPC en aménagement et urbanisme, Marne-la-Vallée.
- ARMOUR Audrey, 1999, « La modernisation des processus démocratiques de prise de décision : du conflit à la coopération dans les installations d'équipements », *Espaces et Sociétés*, 97-98, pp. 133-134.
- AUBURTEL Patrice *et alii* (dir.), 2005, *Stabilité et instabilité dans les processus de décision urbaine*, Séminaire de l'atelier thématique décision urbaine, Paris, PUCA.
- BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, 2002, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte.
- BACQUÉ Marie-Hélène *et alii*, 2007, « Projets urbains en quartiers anciens », *in* : Yannis TSIOMIS (dir.), *Echelles et temporalités des projets urbains*, Paris, PUCA/Jean-Michel Place, pp. 95-110.
- BARBIER Rémy, WAECHTER Virginie, 2003, « La participation paradoxale : "geste citoyen" et "parole citoyenne" dans la gestion locale de l'environnement », *Espaces et Sociétés*, 112, pp. 83-100.
- BARTHELEMY Martine, 2000, *Associations, un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sc.Po.
- BASSAND Michel *et al.*, 2001, *Vivre et créer l'espace public*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- BENAÏSSA Amine, POUSIN Frédéric, 1999, « Figuration et négociation dans le projet urbain », *Les Cahiers de la recherche architecturale et urbaine*, 2-3, pp. 119-134.
- BIAU Véronique, TAPIE Guy (dir.), 2008, *La fabrication de la ville : métiers et organisation*, Marseille, Éditions Parenthèses.
- BILLIARD Isabelle (dir.), 1988, *Espaces publics*, Paris, La Documentation Française.
- BLANC Maurice, BLANC Christine, HAMMAN Philippe, HENNINGER Flore, 2008, *La place du développement durable dans les projets et les stratégies urbaines françaises*, Rapport de recherche du CRESS, Université Marc Bloch de Strasbourg, au PUCA, 899 p.
- BLANC Maurice, 1994, « L'invention de la démocratie locale », *in* : Maurice Blanc *et alii*, *Vie quotidienne et démocratie. Pour une sociologie de la transaction sociale (suite)*, Paris, L'Harmattan, pp. 261-292.
– 1996, « Politique de la ville et démocratie locale. La participation : une transaction le plus souvent différée », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 68-69, pp. 98-106.
– 2006, « Conflits et transactions sociales : la démocratie participative n'est pas un long fleuve tranquille », *Sciences de la société*, 69, pp. 25-37.
- BLANC Maurice *et alii*, 1992, *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Paris, L'Harmattan.
– 1998, *Les transactions aux frontières du social*, Lyon, Chronique Sociale.
- BLONDIAUX Loïc, CARDON Dominique, 2006, « Dispositifs participatifs », *Politix*, 75, pp. 3-9.
- BLONDIAUX Loïc, SINTOMER Yves, 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, 57, pp. 17-35.

- BOLTANSKI Luc, 1976, « L'encombrement ou la maîtrise des 'biens sans maître' », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1.
- BOURDIN Alain, LEFEUVRE Marie-Pierre, MELE Patrice (dir.), 2006, *Les règles du jeu urbain. Entre droit et confiance*, Paris, Descartes & Cie.
- CAHIERS DE LA RECHERCHE ARCHITECTURALE ET URBAINE, 2001, dossier « Pouvoir des figures », n°8.
- CALENGE Christian, LUSSAULT Michel, PAGAND Bernard (dir.), 1997, *Figures de l'urbain. Des villes, des banlieues et de leurs représentations*, Tours, Maison des Sciences de la Ville.
- CALLON Michel, 1997, « Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié », in : *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, vol.1, Paris, Plan Construction et Architecture, pp. 169-174.
- CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHES Yannick, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- CAPRON Guénola, HAZSCHAR-NOE Nadine (dir.), 2008, *L'espace public urbain : de l'objet au processus de construction*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail.
- CASTELLS Manuel, 1972, *La question urbaine*, Paris, Maspéro.
- CHALAS Yves, 1998, « L'urbanisme comme pratique. Pensée faible et débat public », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 80-81, pp. 205-214.
- CHADOIN Olivier, GODIER Patrice, TAPIE Guy, 2000, *Du politique à l'œuvre, Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sebastian*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- CHARRE Alain (dir.), 2001, *Les nouvelles conditions du projet urbain. Critique et méthodes*, Sprimont, Éditions Mardaga.
- CONAN Michel (dir.), 1995, *Perspectives pour la maîtrise d'ouvrage publique*, Paris, CSTB, Plan Construction et Architecture.
- CORCUFF Philippe, SANIER Max, 2000, « Politique publique et action stratégique. Aperçus d'un processus décisionnel après la bataille », *Annales Histoire-sciences sociales*, vol. 55, 4, pp. 845-869.
- DA CUNHA Antonio, MATTHEY Laurent (dir.) *La ville et l'urbain : des savoirs émergents*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2007.
- DE MAILLARD Jacques, 2002, « Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ? », *Lien social et politiques*, 48, pp. 53-65.
- DEVILLERS Christian, 1994, *Le projet urbain*, Paris, Pavillon de l'Arsenal.
- DEVISME Laurent, DUMONT Marc, ROY Elise, 2007, « Le jeu des "bonnes pratiques" dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », *Espaces et sociétés*, 131, pp. 15-31.
- DUHEM Bernard *et alii* (dir.), 1994, *Villes et transports*, Actes du séminaire 1991-1994, Plan Urbain, 2 vol.
- DUPUY Gabriel, 1991, *L'urbanisme des réseaux*, Paris, Armand Colin.
- ELEB-HARLE Nicole, 2000, *Conception et coordination des projets urbains*, Paris, Éditions Recherches.

- EVETTE Thérèse, TERRIN Jean-Jacques (dir.), 2006, *Projets urbains. Expertises, concertation et conception*, Réseau activités et métiers de l'architecture et de l'urbanisme, Paris, Éditions de la Villette.
- FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre, NAHRATH Stéphane (dir.), 2007, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan.
- FAURE Alain, NEGRIER Emmanuel (dir.), 2007, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan.
- GAUDIN Jean-Pierre, NOVARINA Gilles (dir.), 1997, *Politiques publiques et négociation*, Paris, PIR-Villes, CNRS Éditions.
- GENESTIER Philippe, 2001, « Des projets en paroles et en images. La rhétorique du projet face à la crise du vouloir-politique », *Espaces et sociétés*, 105-106, pp. 101-126.
- GIFFO-LEVASSEUR Anne-Marie, VRIGNON Bernard, 2006, « Art et espace public : le cas du tramway à Caen, Strasbourg et Nantes », *Lieux communs*, LAUA, 9.
- GRILLET-AUBERT Anne, GUTH Sabine (dir.), 2002, *Transport et architecture du territoire*, Paris, Éditions Recherches.
- GROSJEAN Michèle, THIBAUD Jean-Paul (dir.), 2001, *L'espace urbain en méthodes*, Marseille, Éditions Parenthèses.
- HAMMAN Philippe, 2006, « Vers un intérêt général transfrontalier ? Projets communs de part et d'autre de la frontière franco-allemande », *Annales de la Recherche Urbaine*, 99, pp. 102-109.
- HAMMAN Philippe (dir.), 2008, *Penser le développement durable urbain : regards croisés*, Paris, L'Harmattan.
- HAYOT Alain, SAUVAGE André, (dir.), 2000, *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions*, Paris, Éditions de la Villette.
- HENRY Odile, 1992, « Entre savoir et pouvoir. Les professionnels de l'expertise et du conseil », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 95, pp. 37-54.
- HENSON Ralph, ESSEX Stephen, 2003, « Conception, organisation et évaluation de réseaux de transport locaux durables », *Revue internationale des sciences sociales*, 176, pp. 243-260.
- JOBERT Arthur, 1998, « L'aménagement en politique. Ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, 42.
- JOLE Michèle, 2003, « Les réunions et le projet urbain : de l'agencement d'acteurs à leurs interminables et délicats ajustements », in : Philippe Boudon (dir.), *Langages singuliers et partagé de l'architecture*, Paris, L'Harmattan.
- JOLE Michèle (dir.), 2002, *Espaces publics et cultures urbaines*, Ministère de l'Équipement, Lyon CERTU/Institut d'Urbanisme de Paris.
- JOUBE Bernard (dir.), 2003, *Les politiques de déplacements urbains en Europe. L'innovation en question dans cinq villes européennes*, Paris, L'Harmattan.
- LASCOUMES Pierre, 1996, « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse du changement dans les réseaux d'action publique », in : CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, pp. 325-338.
- LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sc.Po.
- LEPETIT Bernard, PUMAIN Denise (dir.), 1993, *Temporalités urbaines*, Paris, Anthropos.
- LOCHARD Yves, SIMONET-CUSSET Maud (dir.), 2003, *L'expert associatif, le savant et le politique*, Paris, Syllepse.
- LORRAIN Dominique, 2006, « La dérive des instruments. Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique », *Revue française de science politique*, 56(3), pp. 429-455.
- PEQUIGNOT Bruno, 2008, *Recherches sociologiques sur les images*, Paris, L'Harmattan.
- PINSON Gilles, 2006, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, 56, pp. 619-651.
- PROUTEAU Lionel (dir.), 2003, *Les associations entre bénévolat et logiques d'entreprise*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

- RUEGG Jean, METTAN Nicolas, VODOZ Luc (dir.), 1992, *La négociation. Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- SAINSAULIEU Renaud, LAVILLE Jean-Louis (dir.), 1997, *Sociologie de l'association. Des organisations à l'épreuve du changement social*, Paris, Desclée de Brouwer.
- SINIGAGLIA-AMADIO Sabrina, 2008, « Quelles réalités du développement durable urbain dans les "quartiers sensibles" ? », in : Philippe Hamman (dir.), *Penser le développement durable urbain : regards croisés*, Paris, L'Harmattan, pp. 289-312.
- SÖDERSTRÖM Ola, 2000, *Des images pour agir. Le visuel en urbanisme*, Lausanne, Payot.
- SÖDERSTRÖM Ola et alii (dir.), 2000, *L'usage du projet*, Lausanne, Payot.
- TOUSSAINT Jean-Yves, ZIMMERMANN Monique (dir.), 1998, *Projet urbain, ménager les gens, aménager la ville*, Liège, Ed. Mardaga, 1998.
- TROM Danny, 1999, « De la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative », *Revue française de science politique*, 49(1), pp. 31-50.
- TSIOMIS Yannis (dir.), 2007, *Echelles et temporalités des projets urbains*, Paris, PUCA/Jean-Michel Place.
- TSIOMIS Yannis, ZIEGLER Volker (dir.), 2007, *Anatomie de projets urbains : Bordeaux, Lyon, Rennes, Strasbourg*, Paris, Editions de La Villette.
- WALDVOGEL Carole, 2005, *Enjeux et stratégies autour de l'environnement dans le champ associatif*, thèse de sociologie, Université Marc Bloch de Strasbourg.
- ZITTOUN Philippe, 2007, « La carte parisienne du bruit. La fabrique d'un nouvel énoncé de politique publique », *Politix*, 78, pp. 157-178.

1^{ère} partie :

La négociation dans les projets urbains de tramway : perspectives transversales

I. PENSER LA NEGOCIATION A L'EPREUVE DES PROJETS URBAINS DE TRAMWAY

Philippe HAMMAN

1. Le cadre de la réflexion : les projets de tramways

Les processus d'implantation et de production comme d'acceptabilité technique et sociale du tramway dans les aires urbaines se repèrent autour de deux modes de production principaux, dont on peut se demander s'ils se succèdent, s'imbriquent, s'opposent ou se recoupent (quand, autour de qui, à quelles conditions, mobilisant quels acteurs et groupes et en excluant d'autres ? et impliquant quels discours et représentations, et quels usages de ces énoncés ?).

Un premier mode de construction de l'enjeu tient à une lecture de la ville (et de la production urbaine) marquée par un prisme social (par exemple, relier des quartiers « en difficulté » au centre, favoriser une mixité d'échanges, etc.). Dans ce cas, les déplacements et leur accessibilité sont vus comme un outil d'aménagement et de la « politique de la ville »¹. On se situe alors face à la problématique des discriminations socio-spatiales, au demeurant cumulatives. Dans les « quartiers sensibles », les rapports au territoire sont inmanquablement aussi des rapports à la mobilité – ses cadres, ses espaces et ses limites. Ils dessinent en pratique des configurations multiples, marquées par des sentiments qui vont du rejet à l'attachement en passant par l'enfermement. Les limites du territoire, indissociablement physiques et sociales, valent alors comme symbole et comme réalité des discriminations sociales vécues et perçues. Aussi les transports en commun peuvent-ils constituer, pour les travailleurs associatifs et sociaux, un réel outil d'intervention sociale : comme espace social et dispositif sociotechnique, ils peuvent permettre de faire vivre la ville².

Pour en savoir plus : Dans le 2^e rapport intermédiaire (février 2010, 3^e partie, IV, pp. 217-231), Maximiliano Soto montre bien ce qui se joue autour d'une desserte de tramway dans la revalorisation d'un quartier ancien, celui de la gare à Strasbourg, où la double référence à la proximité et à la mobilité est particulièrement prégnante et associe des enjeux de développement social d'une « porte de ville » au renouvellement de la gestion d'un passé local à valeur patrimoniale (sachant que pour l'heure les activités commerciales et culturelles du quartier sont plutôt affectées par les travaux du tram en cours). En même temps que de revisiter des couples de tension classiques des urbanités de type tradition/modernité – posant la question de leur articulation –, le projet de tramway F au niveau du Faubourg de Saverne, sur lequel se concentre M. Soto, donne à saisir en quoi le tram s'inscrit dans un rapport direct à des modèles de vie urbaine et sociale. La mise en abîme historique de ce quartier « nomade » par excellence qu'est celui d'une gare donne à voir des préalables centrés sur une certaine valorisation du patrimoine local, de ses activités et de ses hommes, et des réorientations en vue de promouvoir dans cet espace en transition un futur harmonieux à travers des recompositions fonctionnelles, qui s'entendent à plusieurs niveaux, spatiaux (du quartier à la métropole), de projets (la ligne F du tram, le train-tram permettant d'interconnecter des réseaux élargis, etc.) et de références (Strasbourg comme capitale européenne, l'« effet TGV », etc.). Cela révèle un autre type de tension, entre un idéal visé et des conditions de mise en œuvre contraintes, ou encore, dans le vocabulaire de Nietzsche, entre Apollon (l'harmonie, l'ordre et la raison) et Dionysos (le dépassement). Ces couples de tension sont en interaction pratique dans des espaces-frontières, dont le quartier gare constitue une projection au sol, où des intérêts contradictoires sont tout particulièrement en présence. Les modes de consultation engagés (en deux phases bien distinctes, lancées par deux municipalités successives) sont alors d'autant plus

¹ Entendue en particulier, en France, comme la conciliation du développement économique local avec le développement social des quartiers. Pour un cadrage, Maurice Blanc, « La « politique de la ville » : une « exception française » ? », *Espaces et sociétés*, 128-129, 2007, pp. 71-86.

² Par exemple : Sabrina Sinigaglia-Amadio, *Une approche sociologique du travail associatif dans les quartiers dits sensibles. De l'expérience à l'expertise*, thèse pour le doctorat en sociologie, Université de Metz, 2007.

intéressants à cerner, parce que les contraintes sont fortes et l'implication citoyenne ne va pas de soi dans ce qui est pour beaucoup un passage avant de faire lieu, c'est-à-dire un terrain conflictuel de négociation.

De façon différente, le second mode de production des projets de tramway se présente comme davantage ancré dans un référentiel environnemental – favoriser les transports en commun « propres », face à la congestion automobile et la pollution urbaines, sinon rendre la ville plus verte. Toute une imagerie « officielle » du tram le suggère. François Nowakowski l'étudie (*infra*, 2^e partie, 2^e section de ce rapport), insistant sur la plantation d'arbres en nombre et l'engazonnement des abords sinon des voies, avec un glissement de répertoire, où le tramway s'inscrit aussi dans un discours plus large de l'intermodalité. Ici, la transversalité du projet est construite et orientée différemment, à l'intersection de l'économie et de l'écologie plus que du social. C'est la marque des politiques urbaines en développement durable à l'heure actuelle, quand bien même elles affichent une conciliation ternaire, mais qui reste déséquilibrée au profit de l'environnemental¹ – c'est justement ainsi qu'elles se distinguent de l'inscription d'abord socio-économique de la « politique de la ville »². En même temps, un processus semble tout de même enclenché, au titre de la production de la « ville durable » – qui vient aujourd'hui détrôner l'écologie urbaine plus opérationnelle des analyses en termes de métabolisme pour restituer des totalités à l'action publique locale. Il s'agit de l'introduction de la « qualité de vie » dans la fabrique de la ville³. À ce titre, on pourrait estimer que la coupure entre « aménagement » et « ménagement », utilement introduite par Michel Marié⁴, devrait s'atténuer. Et il y a des signes en ce sens : même au sein des quartiers dits sensibles, les enjeux environnementaux gagnent une visibilité croissante dans les actions locales, conduisant à des projets hybrides : participation de groupes de jeunes au nettoyage d'espaces naturels pollués, recouvrement à l'aide de produits se voulant « DD » des tags sur les abris-bus, etc.⁵ Mais la littérature récente sur les métiers de l'urbain et de l'aménagement et leurs évolutions est pourtant loin d'être affirmative⁶.

Entrer dans le débat par le projet – c'est-à-dire une élaboration collective, autour d'un système d'intentions, d'une visée stratégique sur un territoire et d'une mise en forme spatiale⁷ –, plutôt que par l'opposition ou la transversalité entre des opérations « sociales » et/ou « environnementales », permet de s'interroger plus avant, sachant justement qu'un projet, quel qu'il soit, est enchâssé dans un ensemble d'autres à diverses échelles :

- Le tramway relève-t-il d'une politique urbaine ou d'une politique de communication d'une collectivité ? Ou des deux à la fois ? C'est bien ce qui ressort du « cadrage » de la concertation autour du projet de tram à Montpellier qu'analyse Cécile Frank (2^e partie, 3^e section).
- La montée en puissance du répertoire du développement durable signe-t-elle le passage d'une version à la seconde, ou au contraire assiste-t-on à des imbrications entre les deux, destinées à

¹ Philippe Hamman, Christine Blanc, *Sociologie du développement durable urbain. Projets et stratégies métropolitaines françaises*, Bruxelles, PIE - Peter Lang, 2009 ; Philippe Hamman (dir.), *Penser le développement durable urbain : regards croisés*, Paris, L'Harmattan, 2008 ; Philippe Hamman, « Développement durable : ce que disent et ce que font les grandes villes françaises », *Place publique. La revue urbaine*, 18, 2009, pp. 15-20.

² Maurice Blanc, « Gouvernance », in : Jean-Marc Stébé, Hervé Marchal, *Traité sur la Ville*, Paris, PUF, 2009, pp. 207-257.

³ Philippe Hamman, Christine Blanc, *Sociologie du développement durable urbain, op. cit.*, 5^e partie.

⁴ Michel Marié y voit deux modalités, à la fois complémentaires et opposées, d'intervention sur l'espace urbain : « L'idée de ménagement s'est construite au contact des aménageurs, en réaction au caractère souvent autocratique et peu démocratique de leurs méthodes. [...] Tendu vers l'action, souvent en position d'urgence, l'aménageur a tendance à agir par procuration, à se substituer aux groupes sociaux pour lesquels il travaille. Ménager, au contraire, est faire le plus grand cas du sujet-objet, de celui pour qui on aménage » : *Les Terres et les Mots*, Paris, Klincksieck, 1989, p. 199.

⁵ Sabrina Sinigaglia-Amadio, « Quelles réalités du développement durable urbain dans les "quartiers sensibles" ? Pour une analyse sociologique de l'action des travailleurs associatifs », in : Philippe Hamman (dir.), *Penser le développement durable urbain, op. cit.*, pp. 289-312.

⁶ Voir par exemple Véronique Biau, Guy Tapié (dir.), *La fabrication de la ville. Métiers et organisations*, Marseille, Parenthèses, 2009 ; Olivier Chadoin, *Être architecte : les vertus de l'indétermination. De la sociologie d'une profession à la sociologie du travail professionnel*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 2007 ; *Annales de la recherche urbaine*, dossier « Expertise et recherche », 104, 2008.

⁷ Alain Hayot, André Sauvage (dir.), *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions*, Paris, Éditions de la Villette, 2000.

associer (dans les discours et/ou les actions menées ? de façon asymétrique ?) le pan social et le pan environnemental, entre lesquels la scission s'avère relativement poreuse dans la pratique ? L'immixtion des registres à travers le grandissement opéré dans la construction du tramway comme « grand projet » retient l'attention (*infra*, II).

- Les « résistances » au tram méritent aussi analyse : révèlent-elles du projet « négocié » ou pas ? Ou sur quels éléments, sachant qu'à un moment donné, le projet s'impose ? Ces résistances sont multiples, à la fois profanes et plus ou moins équipées de ressources expertes alternatives, selon qu'il s'agit d'associations organisées de défense d'usagers ou de riverains, d'associations de quartier, ou de phénomènes sporadiques de dégradations, « incivilités », violences en bandes..., imposant l'enjeu de la sécurisation du tramway sur l'agenda politique.

Pour en savoir plus : voir aussi le 2^e rapport intermédiaire, où Marie Heitz (3^e partie, II) s'arrête sur un épisode révélateur de mobilisation associative relatif à une extension du tram strasbourgeois. Sur les enjeux de sécurité, Georgia Terzakou (2^e rapport intermédiaire, 2^e partie, II) en dissèque les déclinaisons et les énonciations différentes qui coexistent en permanence, tandis qu'Audrey Freyermuth (2^e rapport intermédiaire, 2^e partie, III) se concentre plus spécialement sur les enjeux politiques et partisans (autour de l'introduction de la vidéosurveillance dans le tram de Strasbourg en 2000).

À chaque fois, en partant du tramway comme projet et comme analyseur, ce sont des images de la ville qui émergent et se fixent, images entre information et communication auxquelles s'intéresse François Nowakowski, en examinant les tramways strasbourgeois et montpelliérain tels qu'ils sont vus et donnés à voir à travers les journaux municipaux et intercommunaux entre 2001 et 2008 (2^e partie de ce rapport, II). L'intérêt porté de la sorte, plus largement, aux espaces locaux, aux jeux des échelles, à la diversité des acteurs et des temporalités permet de « démonter le processus, la mécanique de la production de l'espace », notamment dans des domaines chargés de valeurs comme celui des déplacements urbains et leurs effets de qualification/requalification¹.

Aussi plusieurs questions – reliées entre elles – doivent-elles être abordées de front pour spécifier ce qui fait enjeu dans ces recherches sur les projets de tramways : qu'est-ce qu'un projet urbain, qu'est-ce qu'un « grand projet » et qu'est-ce alors qu'un « projet négocié » ? Ceci posé, on peut s'interroger sur l'étendue de ce qui se négocie ou non, c'est-à-dire aussi de ce qui est jugé négociable ou pas, en introduisant en regard du concept de négociation celui de transactions, au profit d'une approche socio-spatiale attentive aux acteurs et aux circulations de projets.

2. Qu'est-ce qu'un projet négocié ?

Le projet négocié, une évidence ? Le projet urbain comme co-production

En sciences sociales comme en urbanisme, la notion de projet a suscité des définitions plurielles. Le projet peut « décrire un système d'intentions, une stratégie de développement d'un territoire comportant une forte dimension politique, ou avant tout la mise en forme spatiale de ces intentions »². Fréquemment, le projet urbain est davantage considéré comme l'expression d'une idée, alors que le programme traduit cela de façon détaillée – on pense à la distinction classique de Manuel Castells entre le projet et la planification urbaine, c'est-à-dire la stratégie³. Nous retenons de façon centrale la propriété d'élaboration collective du projet, par opposition à ce qui a été un modèle d'imposition étatique, symbolisé notamment dans la construction des grands ensembles⁴. Le champ de l'urbanisme rejoint ici celui des théories de la gouvernance pour énoncer le projet comme une

¹ Cf. aussi Yannis Tsiomis, Volker Ziegler (dir.), *Anatomie de projets urbains : Bordeaux, Lyon, Rennes, Strasbourg*, Paris, Éditions de la Villette, 2007, p. 206 sq. pour le cas strasbourgeois.

² Marie-Hélène Bacqué *et al.*, « Projets urbains en quartiers anciens », in : Yannis Tsiomis (dir.), *Échelles et temporalités des projets urbains*, Paris, PUCA/Jean-Michel Place, 2007, p. 95 sq.

³ Manuel Castells, *The city and the grassroots. A cross cultural theory of social urban movement*, Berkeley, University of California Press, 1977.

⁴ Yves Chalas, « L'urbanisme comme pratique. Pensée faible et débat public », *Les Annales de la recherche urbaine*, 80-81, 1998, pp. 205-214.

logique de « coproduction » de la ville¹. Il s'ensuit une attention aux espaces locaux et à la diversité de leurs échelles et de leurs acteurs, suivant des modes territoriaux et participatifs qui sont autant d'enjeux d'importance pour une analyse de la fabrique de la ville contemporaine – des ouvrages récents tirés de programmes du PUCA l'ont tous souligné².

C'est là un premier enjeu, qui consiste à aborder les réflexions et les réalisations de réseaux de tramways urbains non, de façon particulière et restrictive, comme des déclinaisons de projets de transports en commun et de déplacements en ville, mais comme des actions à dimensions multiples visant à (re)façonner la ville et/ou l'agglomération, suivant une combinaison variable de plusieurs référentiels (environnemental, social, économique...), qui positionne le tramway au cœur de répertoires transversaux de l'action publique, à commencer par le développement durable urbain³. L'exemplarité revendiquée des projets de tramway devient, métaphoriquement et matériellement, celle que l'on désire attacher à l'unité urbaine desservie : le tramway est construit comme un modèle de ville et non simplement de transport⁴ (*infra*, II, Tableau 7). On peut alors mobiliser les travaux de Gilles Pinson, qui définit les projets de ville comme des « processus de mobilisation territoriale visant à transformer la forme physique, l'économie et l'image des villes dans un contexte de compétition interurbaine ». Cette focale présente un double intérêt : « D'une part, en tant qu'unités d'analyse, [les projets de ville] permettent de prendre la mesure de la pluralisation des espaces politiques urbains, caractérisée par l'ouverture des agendas urbains, la multiplication des acteurs impliqués dans les politiques urbaines et la dispersion des ressources. D'autre part, en tant qu'instruments d'action, ils permettent de comprendre comment les acteurs des politiques urbaines font prospérer ces situations pluralistes et comment, sur la base de modes d'action interactionnistes et incrémentaux, une capacité d'action collective se reconstitue à l'échelle des villes »⁵. À ce titre, la notion de projet urbain de tramway correspond à un contexte de renouvellement des pratiques de la planification urbaine, en particulier dans le cadre processuel de la décentralisation et du passage des décisions d'urbanisme de l'État vers les collectivités territoriales, avec, corrélativement, des dynamiques d'élaboration collective. On recourt alors à de nouvelles méthodes d'action et de nouveaux outils, à la fois techniques et participatifs, où le projet devient lui-même un instrument de coordination, de mobilisation et de mise en cohérence⁶ ; il apparaît ainsi à la fois comme un cadre (institutionnel et instituant), un dispositif (technique et politique) et un enjeu social de négociations permanentes.

C'est bien en termes de « projet négocié » – ou, plus exactement, de négociation *de* et/ou *dans* le projet – que nous questionnons ainsi les processus d'implantation et de production comme d'acceptabilité technique et sociale du tramway dans plusieurs aires urbaines – territoires pluriels, entre centre-ville, espaces connexes et « quartiers » en périphéries, etc. Le caractère plus ou moins négocié et concerté du cheminement décisionnel impacte en effet le « risque » d'in-acceptabilité sociale du projet, en particulier quant à la participation *des* publics (habitants, riverains, citoyens, associatifs...), à l'heure de l'affichage du « tout négocié » et des stratégies « prudentielles »⁷.

¹ Nadia Arab, « La coproduction des opérations urbaines : coopération et conception », *Espaces et sociétés*, 105-106, 2001, pp. 57-81.

² Notamment : Yannis Tsiomis (dir.), *Échelles et temporalités des projets urbains*, Paris, PUCA/Jean-Michel Place, 2007 ; Yannis Tsiomis, Volker Ziegler (dir.), *Anatomie de projets urbains*, *op. cit.* ; Philippe Hamman, Christine Blanc, *Sociologie du développement durable urbain*, *op. cit.*

³ Voir Philippe Hamman, Christine Blanc, *Sociologie du développement durable urbain*, *op. cit.* ; Philippe Hamman (dir.), *Penser le développement durable urbain*, *op. cit.* ; Philippe Hamman, « Urban Sustainable Development and the Challenge of French Metropolitan Strategies », *Urban Research and Practice*, 2(2), 2009, pp. 138-157.

⁴ Jean Marieu, Peggy Rouland, « Tramway et modèles de ville », *in* : Patrice Godier, Claude Sorbets, Guy Tapie (dir.), *Bordeaux Métropole. Un futur sans rupture*, Marseille, Éditions Parenthèses, 2009, pp. 50-65.

⁵ Gilles Pinson, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, 56, 2006, pp. 619-651, cité p. 651 ; et *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

⁶ Marie-Hélène Bacqué *et al.*, « Projets urbains en quartiers anciens », *art. cit.*, pp. 95-96.

⁷ Marlène Thomassian, « Pratiques de la négociation dans les projets urbains ou la "fabrique" de décisions concertées en vue de réduire le risque d'inacceptabilité sociale », *Négociations*, 11, 2009, pp. 185-198.

Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer en cédant aux vertus de la discrétion dans le pilotage des « questions sensibles »², l'une de ces stratégies prudentielles peut alors consister en la construction d'un « grand projet », qui viendrait se placer au-dessus des controverses politiques en incarnant l'intérêt général dans sa transcendance³, et, concrètement, en ce qu'il permet à la fois « d'agir, de rassembler, de décider et de le faire savoir »⁴. Or, de ce point de vue, le tramway, peut-être plus qu'un autre projet urbain, est susceptible d'endosser ce « grandissement », en matérialisant les « quatre coins » d'un tel travail à la fois technique et proprement politique⁵. Comme l'explique Jean-Marc Offner⁶, le tramway figure un « grand projet » tout à la fois parce qu'il est :

- Reproductible, « donc gage d'action », fût-ce en réduisant en fait la part d'innovation si fréquemment mise en avant : l'inspiration strasbourgeoise du tramway montpellierain (après l'empreinte grenobloise pour celui de Strasbourg...), l'illustre, jusque dans la circulation des équipes opérationnalisant le projet et dans le choix des rames déjà éprouvées ailleurs (le *Citadis* d'Alstom). Se référer à un « modèle » puis l'« habiller » localement (au propre comme au figuré, pour le matériel roulant et le mobilier urbain) est un garant de faisabilité.
- Rassembleur : le tramway permet des projections multiples, dans la mesure où il s'inscrit dans plusieurs échelles spatiales et temporelles, pouvant rendre visibles les projets concrets d'une mandature, tout en incarnant les discours modernisateurs d'une « vision » de l'avenir – l'intermodalité, par exemple. Le passage de la logique de ligne à celle du réseau de tramway se repère ainsi très vite aussi bien à Strasbourg (où l'on promeut fortement la notion de « réseau maillé ») que Montpellier (même lorsqu'il n'y avait qu'une unique ligne en fonctionnement) (*infra*, II, Tableau 1). Les prolongations et extensions successives de lignes sont rapportées à cet enjeu de maillage, qui positionne le tramway dans les différentes échelles du transport public urbain ; ces réalisations ont donc une portée qui dépasse les seuls itinéraires desservis, outre que le choix de ces derniers concerne des espaces fonctionnellement et symboliquement significatifs.
- Visible : le tramway peut être inauguré, puis regardé par tous, usagers ou non, quotidiennement, et permet ainsi, en termes communicationnels et performatifs, une imputabilité élargie et matérialisée de l'action : « l'objet dans la ville, c'est la visibilité du succès »⁷. On peut souligner en ce sens, dans les magazines communaux et intercommunaux de Strasbourg et de Montpellier, le nombre d'images qui donnent à voir des moments de rituels dans le projet urbain, à l'exemple des soudures symboliques du premier et du dernier rail de telle ou telle ligne ou extension.
- Efficace : par son exceptionnalité produite par un portage politique fort, repérable à Strasbourg comme à Montpellier, le tramway ne cantonne pas le processus de décision dans les routines techniques et administratives, et ce serait là un gage de simplification et d'efficacité pratique, loin des concurrences organisationnelles entre services : le « grand projet » est arbitré par les seuls « grands décideurs »...

Mais alors, le projet de tramway ainsi défini laisse-t-il place à la négociation, telle qu'évoquée plus haut, à commencer par l'intervention d'un grand nombre d'acteurs et de groupes en interaction, à la fois au niveau des services des collectivités et par rapport à la population locale ? Le « grand projet » est-il négocié ? Est-il même seulement négociable ?

¹ Au sens de la « double contrainte » analysée par l'école de Palo-Alto : Paul Watzlawick, *La réalité de la réalité. Confusion, désinformation, communication*, Paris, Seuil, 1984 (trad. fr.).

² On pense notamment à la distinction suggérée par Philippe Garraud, dans sa modélisation des modes de mise sur agenda, entre le modèle de l'offre politique et celui de l'expertise interne aux institutions publiques : « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 40, 1990, pp. 17-41.

³ Sur cette construction surplombante de l'intérêt général comme registre de légitimation de l'intervention publique, Jacques Chevallier, *L'État de droit*, Paris, Montchrestien, 1996, 2^e éd., et *Science administrative*, Paris, PUF, 2002, 3^e éd.

⁴ Jean-Marc Offner, « Raisons politiques et grands projets », *Annales des ponts et chaussées*, 99, 2001, pp. 55-59.

⁵ Sur l'imbrication croissante de ces deux registres dans l'action publique urbaine, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

⁶ Jean-Marc Offner, « Raisons politiques et grands projets », *art. cit.*

⁷ *Ibid.*

3. Le projet négocié, objet de transactions ?

Négocier ou transiger sur le projet urbain ?

On ne peut, à ce niveau, faire l'économie d'un retour conceptuel sur ce que désigne la « négociation », qui prend des sens assez différents, que ce soit pour les urbanistes ou pour les sociologues. Elle peut en effet renvoyer à des cadres pragmatiques, à des formalisations d'expériences du « praticien réflexif » (la programmation générative par exemple¹) ou encore à l'analyse de la diffusion des notions dans le monde social et leur appropriation par les décideurs². Sur un plan davantage théorique, Olgierd Kutty souligne dans son analyse de la modernité que « l'homme des sociétés démocratiques est un négociateur »³. Le point décisif tient au couple de tension intérêts/valeurs, à partir duquel l'auteur met en avant la notion de « négociation valorielle », c'est-à-dire l'idée selon laquelle le champ de la négociation s'étend aux valeurs en présence entre les acteurs et les groupes sociaux et ne se limite pas aux conflits d'intérêt (contrairement à la lecture du sens commun). Plus précisément, l'arrière-plan est celui d'un affaiblissement du régime constitutif de la société industrielle, faisant que les problématiques de la régulation sociale connaissent un mouvement de translation vers un questionnement des valeurs⁴.

La négociation valorielle se distingue ainsi de la négociation stratégique, en fonction de deux conjonctures différentes qu'elles caractérisent plus particulièrement dans la littérature – même si le passage de l'une à l'autre est d'ordre processuel, et qu'il peut donc y avoir une certaine coexistence des deux traits. O. Kutty distingue un premier moment correspondant aux années 1960, et un deuxième à compter des années 1980⁵. Dans la première conjoncture, la coopération est réciproque et intéressée entre des acteurs qui, par des ajustements mutuels, parviennent à produire un équilibre organisationnel. C'est ce que Kutty qualifie de « marchandage », dans une « situation d'indépendance relativement stable, construite par un processus de différenciation constant et continu » et jouant sur les zones d'incertitudes chères à la sociologie des organisations de Michel Crozier. Il en va différemment dans le deuxième moment, « plus ouvert et plus mouvant », où il s'agit pour les acteurs de construire des préférences, en rapport à une situation et dans le but non de parvenir à un équilibre organisationnel mais à un accord entre eux. Ceci passe par des engagements, qui ont une capacité de mobilisation (ce n'est pas simplement le résultat d'un compromis d'intérêts), une dimension dite valorielle.

Réfléchir à l'étendue du concept de négociation suppose dès lors de s'interroger sur ses frontières et ses limites de pertinence. Tout est-il négociable, finalement ? L'espace de la négociation doit être délimité pour justement autoriser la négociation, sans quoi la valeur heuristique de la théorie s'étiolé : « Plus s'étend son champ d'application, plus le modèle de la négociation tend à réduire les phénomènes sociaux aux catégories de l'intérêt, de l'incertitude, du jeu et du compromis »⁶. Par là, s'ouvre une discussion sur le rapport entre reconnaissance et négociations. Dans sa théorie de la reconnaissance, Axel Honneth distingue trois sphères correspondant à trois types de rapports à soi :

- la sphère de l'amour (les liens affectifs, familiaux, amicaux...) qui, par la sécurité émotionnelle qu'elle assure, est au fondement de la confiance en soi, et par conséquent des engagements citoyens et collectifs ;

¹ Cf. Michel Conan (dir.), *Perspectives pour la maîtrise d'ouvrage publique*, Paris, CSTB, Plan Construction et Architecture, 1995 ; et Ola Söderstrom *et al.*, *L'usage du projet*, Lausanne, Payot, 2000.

² On pense à l'effet Nimby – « Not in my back yard » – dans le cas de mobilisations de riverains d'un projet, que les décideurs locaux mettent en avant pour décrédibiliser ces derniers : Danny Trom, « De la réfutation de l'effet Nimby considérée comme une pratique militante », *Revue française de science politique*, 49(1), 1999, pp. 31-50 ; et Arthur Jobert, « L'aménagement en politique. Ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, 42, 1998.

³ Olgierd Kutty, « Le paradigme de négociation », *Sociologie du travail*, 2, 1977, pp. 157-175 ; *La négociation des valeurs. Introduction à la sociologie*, Bruxelles, De Boeck, 1998, cité p. 325.

⁴ Ce qu'a souligné Christian Thuderoz, *Négociations. Essai de sociologie sur le lien social*, Paris, PUF, 2000.

⁵ Olgierd Kutty, « Une matrice conceptuelle de la négociation. Du marchandage à la négociation valorielle », *Négociations*, 1, 2004, pp. 45-62, cité pp. 57-58.

⁶ Alain Éraly, « Les limites de la négociation », in : Didier Vrancken, Christophe Dubois, Frédéric Schoenaers (dir.), *Penser la négociation. Mélanges en hommage à Olgierd Kutty*, Bruxelles, De Boeck, 2008, pp. 77-82, cité p. 77.

- la reconnaissance juridique correspondant à un statut, des droits et des devoirs, liés avec l'accès au respect de soi ;
- et l'estime ou coopération sociale, qui permet l'estime de soi.

Suivant ce triple répertoire, la reconnaissance réciproque des sujets fonde l'identité individuelle, et le déni de reconnaissance pèse, à l'inverse, sur le rapport à soi¹. Dès lors, les trois formes de reconnaissance visées – l'amour, la reconnaissance en tant que sujet de droit et l'estime sociale comme reconnaissance des qualités propres de l'individu – ne peuvent guère être considérées comme négociables. Inversement, s'il existe de l'in-négociable, comment le qualifier et l'appréhender ? La question de la reconnaissance amène de la sorte à considérer les rapports entre les concepts de négociation et de transactions sociales.

La sociologie de la transaction sociale, promue en particulier par Jean Remy, Liliane Voyé et Maurice Blanc², et qui a fait l'objet de débats à l'occasion des trente ans du livre « fondateur » *Produire ou reproduire ?*³, analyse les processus d'élaboration de « compromis pratiques »⁴ dans les situations concrètes (voire quotidiennes) où le conflit ne peut être simplement lu comme un affrontement – au sens des modèles économiques, comme le dilemme du prisonnier dont fait état Thomas Schelling⁵ – mais correspond à des modes de « coopération conflictuelle », suivant le couple de l'autonomie et des interdépendances. En d'autres termes, la transaction (réussie) débouche sur un compromis de coexistence où se jouent déjà, dans une actualisation permanente, les fondements de la séquence transactionnelle suivante, ce qui « permet d'imaginer la vie sociale comme étant une confrontation d'une pluralité d'acteurs en relation partiellement conflictuelle et en négociation pour déterminer des zones d'accord en fonction de leur capacité de pression respective »⁶.

C'est là que se distinguent négociations et transactions, si l'on en croit Jean Remy : « La négociation, au sens précis du terme, se déroule dans un espace-temps déterminé de façon explicite. Lorsqu'elle réussit, elle se clôt par un accord formalisé. [...] Il en va tout autrement de la transaction qui est un processus diffus dans l'espace et dans le temps, rythmé par des moments forts »⁷, à l'exemple de la négociation entre « partenaires sociaux ». En ce sens, la négociation est synonyme d'échange verbal et doit déboucher sur un accord écrit, sans quoi elle serait sans intérêt, car sans valeur juridique. Au contraire, les transactions intègrent des situations correspondant à des accords tacites, qui, pour fonctionner, ne peuvent être exprimés publiquement⁸.

Par ailleurs, tout comme la négociation pour Olgierd Kutu, le concept de transaction sociale renvoie à la fois à des conflits d'intérêt et à des conflits de valeur, plus difficiles à résoudre encore, quand entrent en jeu des conceptions intériorisées, diverses en fonction des acteurs en jeu. Enfin, il en va aussi de dynamiques interculturelles, qui passent par les jeux du formel et de l'informel et de la reconnaissance. Ces oppositions sont fondées sur des principes de légitimité d'égale valeur, mais qui tendent à s'exclure mutuellement. Le répertoire de la modernité et celui de la tradition, par exemple, sont fréquemment mobilisés dans les projets urbains de tramway, quant à leur technique innovante

¹ Axel Honneth, *La lutte pour la reconnaissance. Grammaire morale des conflits sociaux*, Paris, Cerf, 2000.

² Jean Remy et al., *Produire ou reproduire ?*, Bruxelles, De Boeck, 1978 ; Maurice Blanc (dir.), *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Paris, L'Harmattan, 1992 ; Maurice Blanc, Marc Mormont, Jean Remy, Tom Storrie (dir.), *Vie quotidienne et démocratie. Pour une sociologie de la transaction sociale (suite)*, Paris, L'Harmattan, 1994 ; Marie-France Freynet, Maurice Blanc, Gaston Pineau (dir.), *Les transactions aux frontières du social*, Lyon, Chronique Sociale, 1998.

³ Sur ces débats, Bernard Fusulier, Nicolas Marquis, « La notion de transaction sociale à l'épreuve du temps », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 39(2), 2008, pp. 3-21, et la réponse de Maurice Blanc, « L'avenir de la sociologie de la transaction sociale », *ibid.*, 40(2), 2009, pp. 165-178 ; Philippe Hamman (dir.), « Ville, environnement et frontières en France et en Allemagne », numéro spécial de la *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*, 41(3), 2009 ; Philippe Hamman, Jean-Yves Causer (dir.), *Ville, environnement et transactions démocratiques*, Bruxelles, PIE - Peter Lang, 2010.

⁴ Pour reprendre l'expression de Raymond Ledrut, *L'Espace en question*, Paris, Anthropos, 1976, p. 93.

⁵ Thomas Schelling, *Stratégie du conflit*, Paris, PUF, 1986 (trad. fr., original 1960).

⁶ Jean Remy et al., *Produire ou reproduire ?*, op. cit., p. 89.

⁷ Jean Remy, « La transaction sociale : forme de sociabilité et posture méthodologique », in : Marie-France Freynet et al., *Les transactions aux frontières du social*, op. cit., pp. 20-42, cité p. 23.

⁸ Maurice Blanc, « La transaction sociale : genèse et fécondité heuristique », *Pensée plurielle*, 20, 2009, pp. 25-36, notamment p. 27.

mais aussi leur inscription locale... Comme l'explique Georg Simmel¹, ces dualismes divergents structurent la situation, spécialement lorsqu'il en va de partenariats multiples et transversaux entre un grand nombre d'acteurs (potentiels ou avérés) et d'échelles d'action, qui ne coïncident pas en totalité. C'est particulièrement vrai autour des enjeux urbains comme ceux liés aux projets de tram, où on a affaire à des configurations complexes par rapport aux frontières politiques, administratives et sociales classiques, avec des épisodes de tensions « à rebonds » qui font irruption sur la scène publique, mais également des conflictualités « à bas bruit », pas nécessairement très élevées mais permanentes, sur la durée et en arrière-plan, et qui font aussi enjeu pour ne pas risquer des perturbations du projet.

Les périodes de travaux relatifs aux réalisations de lignes de tram sont particulièrement significatives. Elles suscitent nécessairement des mécontentements chez les riverains, les commerçants concernés, les usagers pris dans les embouteillages, etc. Mais ceci peut aller plus loin, notamment si des collectifs se structurent et contestent le projet par des actions en justice. La gestion « courante » ou préventive fait l'objet d'une attention importante, comme le montrent, par exemple, les commissions d'indemnisation amiables, installées à Montpellier comme à Strasbourg. Mais elle peut rapidement devoir se transformer en gestion de crise. Dans la Communauté urbaine de Strasbourg, on peut penser à l'« affaire » de la démolition de l'historique Pont Churchill, surhaussé, pour le remplacer par un ouvrage à niveau du sol devant relier les quartiers de l'Esplanade et du Neudorf à l'occasion du prolongement du réseau de tramway. L'annulation de la déclaration d'utilité publique (DUP) par le tribunal administratif, remettant en cause (fût-ce, juridiquement, à la marge) la procédure de concertation menée et induisant l'arrêt des travaux – qui se sont en fait partiellement poursuivis, en arguant de la mise en sécurité du site – a ouvert une polémique politique, là où la contestation du projet était jusque-là le fait d'associations locales et de quartier. Les épisodes de controverses se sont ensuite succédés. Cela a été le cas lorsque des parlementaires UMP alsaciens sont venus à la rescousse du « tandem » municipal Grossmann-Keller à travers un « cavalier législatif » : ils ont déposé un amendement à un projet de loi débattu au même moment à l'Assemblée nationale et sans lien avec ce texte, afin de passer « par-dessus » la décision de la justice administrative en jouant sur la hiérarchie des normes. Ceci s'est accompagné, localement, d'une prise de parole importante des édiles pour assurer, en même temps, qu'il sera tenu le plus grand compte des motifs de l'annulation de la DUP et que l'on va remettre l'ouvrage sur le métier... tout en contestant le bien-fondé de ladite décision. Exercice d'équilibrisme politique et communicationnel, donc, entre le nécessaire respect d'une décision de justice (qu'il pourrait être politiquement coûteux de contester trop vivement) et le fait de ne pas rester silencieux face à ce qui s'apparente tout de même à un camouflet (ce que l'opposition, comme les associations locales qui sont allées en justice, ne manquent pas de souligner) et donc de justifier la procédure telle qu'elle a été menée, le tout sans donner l'impression de perdre le cap ou de céder à l'attentisme, et ce alors même que les travaux devraient être totalement stoppés.

Plus largement, le jeu de l'identité et de l'altérité, également souligné par Simmel², est constitutif de la citoyenneté : débattre avec l'autre et entrer dans des transactions, c'est-à-dire reconnaître des éléments de communauté autant que des différences réelles, est indispensable pour définir l'exercice démocratique, dont ne peut s'abstraire la logique de projet comme co-production de la ville³. Mais la démocratie représentative et la démocratie participative tendent à s'exclure l'une l'autre. L'exercice de la démocratie locale passe ainsi par des transactions bipolaires, entre élus et services techniques et administratifs des collectivités, avec le citoyen en arrière-plan. La confiance des électeurs traduite dans les urnes ne peut en effet à elle seule garantir qu'un élu détienne les connaissances et les savoir-faire permettant de traiter tous les problèmes de la ville ou du territoire. C'est là que prennent place des experts, des fonctionnaires et autres chargés de mission qui les entourent, formant l'appareil administratif et technique des collectivités territoriales. Mais cette

¹ Georg Simmel, *Sociologie et épistémologie*, Paris, PUF, 1981, pp. 144-145 (1^{ère} éd., 1917).

² *Ibid.*, p. 160.

³ Cf. Nadia Arab, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage. Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*, thèse de doctorat de l'ENPC en aménagement et urbanisme, Marne-la-Vallée, 2004.

transaction ne vaut qu'en restant « informelle et tacite » à l'endroit des citoyens¹, loin, donc, de la négociation formalisée débouchant sur un accord écrit liant les parties.

Tout n'est pas donné à voir : c'est ce que pointe aussi Michel Dobry lorsqu'il analyse la « crise des rapports collusifs » au centre de sa *Sociologie des crises politiques*. Il décèle dans les transactions collusives intersectorielles, établissant un « réseau de consolidation », rien moins que « l'une des principales caractéristiques de la plupart des systèmes politiques contemporains, et en particulier des systèmes démocratiques ». Les transactions tacites se comprennent alors à l'aune d'enjeux de reconnaissance croisée : « Ce qui est en jeu dans les transactions collusives, ce sont, en fait, le maintien et la solidité des définitions que les secteurs tendent à donner d'eux-mêmes, tant vis-à-vis de leurs environnements que de leurs propres agents. La consolidation des systèmes politiques concernés est ainsi faite de reconnaissances mutuelles et c'est en ce sens qu'il s'agit d'une propriété externe à chaque secteur particulier »².

En particulier, les transactions bipolaires élus/techniciens ne peuvent aujourd'hui être séparées de modes de démocratie locale affirmant revaloriser la place du citoyen dans les processus décisionnels, en invitant les habitants à y prendre part, comme c'est nettement le cas, dans l'affichage du moins, autour des opérations et des aménagements du tram. On a alors affaire à un jeu non plus à deux mais à plusieurs, entre les élus, les techniciens et les citoyens mobilisés, ce qui correspond à des transactions tri- ou multipolaires entre trois légitimités qui ne se présentent pas sur le même plan : la représentation *via* le suffrage pour les premiers, l'expertise et la compétence pour les seconds, et la participation directe pour les troisièmes, se voulant « plus démocratique », y compris au titre de la mobilisation³. S'ensuit une succession de compromis instables et fragiles, car des conflits et des alliances fluctuent à la fois entre ces trois grands groupes d'acteurs, mais aussi à l'intérieur d'un même répertoire de légitimation : par exemple, pour les élus ou les militants, en fonction des appartenances et des coalitions politiques.

Pour en savoir plus : On peut notamment penser à Strasbourg aux équilibres internes au Parti socialiste entre partisans de Catherine Trautmann et de Roland Ries à la mairie dans les années 1990 / début des années 2000. Ces tensions s'incarnent de façon très palpable, quant à la gestion du projet de tramway, dans le rapport conflictuel au développement social des quartiers et à la politique locale de sécurité notamment. L'épisode de l'introduction, par Roland Ries, de la vidéosurveillance dans le réseau de tramway en 2000 est particulièrement significatif, comme l'a expliqué Audrey Freyermuth (2^e rapport intermédiaire, Partie 2, III, pp. 113-124).

De même, on peut aussi évoquer, à Strasbourg comme à Montpellier, les avatars des relations entre les élus socialistes et les élus verts lorsqu'ils sont coalisés au sein d'une même majorité, et sont amenés à gérer « ensemble » des dossiers qui emportent une charge écologique, comme c'est le cas des transports en commun et du tramway, mais qui sont aussi produits, plus largement, comme des « grands projets » de la ville et du territoire. L'exemple de Montpellier est éclairant de ce qui se révèle être moins une place « naturelle » que la marque d'une construction politique du parti écologiste autour des enjeux d'environnement. L'adjoint en charge de la « ville durable » à la municipalité de Montpellier est un élu vert : « Je me suis engagé dans la vie politique la première fois chez les Verts en 1998. [Avant, j'ai eu des responsabilités] au sein du parti à partir de 1994. [...] Je suis président du comité des Verts, à la ville et à l'agglomération [...], et je suis également en charge de la commission qui s'appelle "ville durable", qui comprend tout ce qui est environnement ». De fait, c'est un accord électoral qui reconnaît ces positions aux Verts :

« C'est l'histoire politique à Montpellier. Il y a eu en 2001 une liste socialiste-communiste, tenue par Georges Frêche [PS]. Nous, on a fait notre propre liste, on a fait un bon score, 12,5 %, et on a fusionné entre les deux tours en signant des "contrats", sur [...] des parcs, le traitement des déchets, etc. [...] On n'a jamais une place confortable au sein de la majorité, c'est une majorité où l'union est un combat. On est parti de listes séparées,

¹ Maurice Blanc, « Conflits et transactions sociales : la démocratie participative n'est pas un long fleuve tranquille », *Sciences de la société*, 69, 2006, pp. 25-37, cité p. 29.

² Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, op. cit., pp. 110-112.

³ David M. Smith, Maurice Blanc, « Participation and grass-roots democracy », *Environment and Planning D : Society and Space*, 15(2), 1997, pp. 281-303, cité p. 298.

l'alliance avec nous était un peu un passage obligé » (entretien, adjoint au maire et responsable du groupe des Verts, Montpellier, 01/03/07).

On comprend alors que, lorsqu'on quitte des actions relativement sectorielles en développement durable comme les espaces verts ou le traitement des déchets pour aborder le projet urbain de tramway, il n'y a plus d'exclusivité reconnue d'une formation politique, mais un registre négocié et réparti « équitablement » entre les groupes de l'équipe en place : « Il y a un élu vert qui s'occupe de l'éco-mobilité, la partie transports qui est dans la commune et, par contre, les TC au niveau de l'agglomération, c'est un élu socialiste » (*ibid.*, Montpellier, 01/03/07)¹.

Ainsi se dégagent des transactions multipolaires, tantôt revendiquées et exposées comme gage de « bonne gouvernance » associant la « société civile », tantôt demeurant tacites, lorsqu'il s'agit, par exemple, d'alliances transversales entre des personnels techniques d'une collectivité et certains associatifs critiques à l'égard des décideurs locaux. C'est le cas du président du Collectif Tramway de Montpellier, association qui s'est mobilisée contre le tracé de la deuxième ligne du tram. Si ce militant n'a pas de rapports avec les élus, il prend soin d'entretenir des relations avec les « hommes du terrain » :

« J'ai de bons contacts avec certains responsables techniques de l'agglomération. Je connais beaucoup de conducteurs qui me donnent des renseignements, je connais quelques responsables du matériel avec qui je discute. Et, officiellement, ils ont pas mal de critiques, d'inquiétudes, par rapport à ce que décide l'agglomération. Ils ne s'en cachent pas en privé ! Mais pas de contacts avec les politiques » (entretien, Montpellier, 03/03/07).

La mobilisation citoyenne à l'endroit sinon du projet de tram en tant que tel, du moins relativement à son tracé concret, ici en centre-ville, induit une ouverture du champ des alliances possibles – ce qui correspond au passage de la dyade à la triade, au sens de Simmel². Les coalitions sont davantage fluctuantes de ce fait : une partie des habitants peut, sur tel ou tel sujet, s'appuyer sur le soutien d'une fraction des élus, des administratifs ou des techniciens.

On comprend ainsi que le développement de la participation des habitants peut correspondre, de façon variable, à des modalités plus ou moins institutionnelles, c'est-à-dire que l'association des citoyens à la décision connaît des degrés divers : on est là au cœur du questionnement du « projet négocié », dans les rapports complexes entre (in)négocié et (in)négociable. Schématiquement, il peut s'agir d'une simple information, afin de mettre en valeur l'action municipale ou intercommunale, ou d'une démarche participative redistributive du pouvoir, au-delà de la seule « publicisation du débat » au sens de Jürgen Habermas³. Pour autant, les transactions ne supposent pas nécessairement une telle redistribution, car elles se comprennent par rapport au dispositif démocratique dans son ensemble (et non forcément dans le cadre d'un jeu à somme nulle) : il peut y avoir un élargissement des transactions en termes de compétences d'usage à l'endroit des habitants – donc une transaction tripolaire – où l'illusion de l'élu qui décide seul est toujours maintenue, c'est-à-dire que la transaction demeure implicite, voire pour certains groupes (entre différentes associations et entre partis politiques, par exemple) collusive entre secteurs.

Un enjeu d'importance des démarches participatives se situe alors entre dispositifs octroyés et parole revendiquée. Pour les élus, les techniques participatives peuvent s'apparenter à des modes de prévention de conflits et de résistances des habitants, au risque du désintérêt de ces derniers si de concertation il n'est que formatée par les décideurs, c'est-à-dire une simple information et des comités consultatifs fonctionnant en vase clos. À l'inverse, si on part d'une mobilisation citoyenne constituée pour faire aboutir des doléances et désireuse de s'exprimer à ce titre, la participation, revendiquée, est susceptible de faire émerger un débat public⁴ ; mais les élus peuvent y être réticents...

¹ Sur ces enjeux de portage politique en développement durable urbain, Philippe Hamman, Christine Blanc, *Sociologie du développement durable urbain*, op. cit., chap. 4.

² Georg Simmel, *Sociologie et épistémologie*, op. cit.

³ Jürgen Habermas, *L'Espace public*, Paris, Payot, 1986.

⁴ Maurice Blanc et al., *Vie quotidienne et démocratie*, op. cit., pp. 269-270.

C'est un intérêt réel de la démarche suivie par Cécile Frank (*infra*, 2^e partie, III) que de faire éclater le contenu de la « concertation » autour du projet de tram, en dissociant les dispositifs de négociation, de consultation et de communication, pour mieux les penser en interaction, dans leurs effets sur la procédure de concertation préalable, en particulier les réunions publiques, souvent avancées comme emblématiques de l'attention des élus à associer le plus grand nombre... Or, le cas montpelliérain le fait bien comprendre, les choses ne sont pas si simples, ni en termes de temporalités ni d'espaces de négociations possibles. Derrière l'appel aux « habitants » et autres « citoyens » se trouve une multiplicité d'acteurs qui font l'objet d'un traitement différencié tout au long du cheminement décisionnel et de l'opérationnalisation du projet de tram. Ces processus de négociation avérée (et même formalisée, comme, par exemple, le versement d'indemnités à des commerçants pour compenser une perte de chiffre d'affaires liée aux travaux d'une ligne de tram) ne font pas partie du dispositif de concertation ; ils visent au contraire à en écarter certains dossiers (et groupes organisés) jugés sensibles par un traitement « à part ». De ce fait, la négociation formelle (qu'incarnent notamment la commission d'indemnisation des commerçants, la commission « handicapés » et la gestion des acquisitions foncières à l'endroit des propriétaires concernés par les tracés) comprend aussi une dimension qui reste davantage tacite : celle qui consiste justement à cibler des groupes prioritaires et des solutions spécifiques, qu'elles soient techniques ou financières, qui ne s'adressent pas au citoyen *lambda*. Mais, à ce titre, ces modes de négociation participent bien au cadrage de la concertation préalable. Plus, ils peuvent même réapparaître au cours des réunions de concertation, par exemple à travers des invitations à discuter en privé de tel point soulevé ou de tel autre, qui ne serait pas l'objet de ladite réunion. Là aussi, on peut parler d'une forme de négociation informelle, qui se situe à côté des dispositifs de consultation. Il en va de même des actions de communication municipale et intercommunale qui s'adressent aux habitants, riverains et usagers du réseau de tram, par ailleurs conviés à prendre part au dispositif de concertation. Il y a là interaction, ne serait-ce que par l'information relative aux réunions publiques, mais aussi, plus largement, celle relative au contenu du projet et à l'avancée des travaux ou aux restrictions de circulation, etc. De plus, les campagnes de communication relatives au projet de tram incluent une dimension pédagogique visant à « responsabiliser » le citoyen, ce qui veut dire à la fois, en l'espèce, l'inciter à prendre part à la consultation, mais aussi à être conscient de ses devoirs et de l'intérêt public. C'est là un autre mode de cadrage des débats voire des négociations, en posant ce qui serait légitime ou non. À ce même objectif correspond aussi tout un volet communicationnel visant à gagner la conviction des habitants : production de données justificatrices *via* un sondage commandé à l'institut TNS SOFRES, rappel des actions municipales déjà menées et de leur « succès » (y compris esthétique, s'agissant de l'habillage du tram), etc.

On comprend par la même occasion que les transactions sociales ne sont pas réductibles à une relation entre acteurs, au sens où elles portent autant sur des projets en tant que tels, à l'instar du tramway, dont elles contribuent à redéfinir pour une part les contours, voire, au-delà, la configuration locale, dans la mesure où elles opèrent des redistributions : « Par la conclusion qu'elle apporte à un problème donné, la transaction a le double pouvoir d'être facteur de changement et productrice d'une synthèse créatrice ; elle introduit la nouveauté »¹. C'est par de tels cheminements de concrétisation s'apparentant à des séquences transactionnelles que le tram s'impose comme « modèle urbain », et pas simplement comme moyen de transport. On réintroduit ainsi la question de la négociation dans le projet, y compris le « grand projet », en même temps que l'on alimente une réflexion théorique : transige-t-on sur ce qui n'est pas négocié, voire ce qui n'est pas négociable ?

Transiger sur l'in-négociable du projet ?

La transaction a l'intérêt de porter le regard sur « l'implicite, le latent, le diffus, l'informel, combinés au non intentionnel », ainsi mis davantage en lumière que ne le fait la négociation, alors même que ce qui ne se négocie pas dans le projet de tram a ses « vertus ». « À trop se focaliser sur ce qui s'échange ou fait l'objet de négociations, on en oublie les éléments refoulés, et, par là-même,

¹ Monique Coornaert, *in* : Maurice Blanc *et al.*, *Pour une sociologie de la transaction sociale*, *op. cit.*, p. 139.

l'opération de délimitation d'un univers du négociable dont ils procèdent », insiste Nicolas Bué : l'existence d'une forme d'in-négociable reconnue par les partenaires à une coalition relève d'un compromis pratique ; « l'in-négociable ressortirait ainsi comme le domaine principal de la transaction, celui que, par définition, la négociation ne couvre pas : la transaction renverrait au compromis pratique par lequel des associés-rivaux évitent d'engager l'interaction sur certains sujets, et désignerait le processus d'acceptation de la différence »¹.

En d'autres termes, on ne peut en rester à la seule distinction du formel et de l'informel pour caractériser respectivement négociation et transaction, pas plus que s'en tenir au clivage de l'intérêt et des valeurs : il y a des négociations informelles – les « négociations silencieuses » qu'étudie Marie-Noëlle Schurmans², par exemple – et des transactions formelles, des négociations valorielles et des transactions stratégiques. C'est plutôt autour de la reconnaissance, entendue comme « le processus d'attribution de la qualité d'acteur à l'autre »³, que le débat se noue. S'il ne saurait y avoir de négociation sans reconnaissance de la qualité d'acteur de l'autre partie – et, en cela, il n'y a donc pas d'opposition strictement binaire, là encore –, la transaction sociale va plus loin, dans la reconnaissance de l'autre dans sa différence.

Dès lors, l'in-négociable n'écarte pas toute transaction⁴. Face à une valeur in-négociable, le jeu peut consister à adapter les cadres ou les modalités d'application de la négociation⁵. C'est ce qui ressort clairement des enjeux de sécurité autour du projet de tramway. Comment, en effet, une collectivité pourrait-elle *a priori* négocier autour de la sécurité des personnels et des usagers du tram ? Pourtant, dans la pratique, le principe n'est pas intransigible ; les distinctions, fluctuantes mais courantes, entre les politiques labellisées sécurité, sûreté et surveillance en matière de transports publics le laissent deviner, et des expériences strasbourgeoises comme montpelliéraines l'attestent (*infra*, II, not. Tableau 3).

La gestion des projets de tramway urbain renvoie à des transactions articulant des principes et des règles. Si l'on admet que lorsque des positions divergentes s'expriment relativement à une opération d'aménagement, il s'agit de les concilier au mieux pour que le projet puisse se concrétiser, ces processus se situent dans le « non-droit », au sens de Jean Carbonnier⁶, mais pas hors droit – la vie civile et sociale de chacun étant d'emblée positionnée dans un rapport à la règle. Autrement dit, « les concessions acceptées dans l'espace non-juridique sont le résultat de sous-transactions qui s'inspirent de la règle pour, dans un premier temps, fournir une solution »⁷. En cela, les règles existantes donnent un certain nombre de limites des actions possibles, notamment en termes de compétences des collectivités territoriales à agir. C'est en particulier le cas en matière de pouvoir de police, et l'on peut saisir ainsi à Montpellier les demandes répétées auprès de la préfecture pour que l'État mette en place, au printemps 2009, une brigade des transports spécifique, par rapport à la question de la sécurité dans les transports en commun et le tram, plutôt que de tenter une régulation *via* la police municipale, dont le champ d'intervention est plus encadré et limité. Corrélativement, cet exemple montre la complexité des transactions en jeu, puisqu'un facteur financier intervient aussi (quelle institution va supporter le coût d'une unité de sécurisation, selon qu'elle est de police municipale ou nationale).

¹ Nicolas Bué, « Transiger avec la transaction ? », in : Philippe Hamman, Jean-Yves Causer (dir.), *Ville, environnement et transactions démocratiques*, op. cit., chap. 1.

² Marie-Noëlle Schurmans, « Négociations silencieuses à Évölène : transaction et identité sociale », in : Maurice Blanc et al., *Vie quotidienne et démocratie*, op. cit., pp. 129-154.

³ Alain Bourdin, « Transaction et action organisée », in : Liliane Voyé (dir.), *Ville et transactions sociales*, Paris, L'Harmattan, 1996, pp. 247-258, cité p. 250.

⁴ « On arrive à caractériser la transaction comme ce mouvement paradoxal par lequel on établit une reconnaissance ou l'on rétablit une reconnaissance rompue, ce qui revient d'une manière ou d'une autre à négocier ce qui n'est pas négociable » : Alain Bourdin, « Transaction et action organisée », *art. cit.*, pp. 256-257.

⁵ Pierre Dabiez, « Réflexions sur l'in-négociable », *Pouvoirs*, 15, 1980, pp. 91-98 ; Christian Thuderoz, *Négociations...*, op. cit., p. 167 sq.

⁶ Jean Carbonnier, *Flexible Droit*, Paris, LGDJ, 1969.

⁷ Monique Coornaert, in : Maurice Blanc et al., *Pour une sociologie de la transaction sociale*, op. cit., p. 146.

En même temps, comme elles ne tracent précisément que des limites de compétences, les règles laissent une marge sensible d'action. Des transactions secondes peuvent alors être nouées, dans la mesure où elles s'inscrivent dans un cadre institutionnel qui fournit une première définition des rapports entre acteurs et groupes en présence, ce qui constitue le principe légitime d'action (et la transaction première), mais n'empêche pas que s'établisse un accord sur d'autres principes, localisés et territorialisés, entre partenaires. La transaction seconde ouvre un jeu avec l'ordre institué qui permet de ne pas s'arrêter au seul poids des règles, d'ordre fixiste, mais plutôt de raisonner en termes d'enjeux de codification et de normalisation, dans les processus engagés et leurs espaces d'inscription. Ce double rapport à la règle permet de prolonger la réflexion de Jean-Daniel Reynaud, dans sa théorie de la régulation sociale, autour du couple règles du jeu/jeu avec la règle, dans ce qu'il étudie comme un système de règles, où ces dernières sont susceptibles de combinaisons nouvelles. Ceci amène des concurrences possibles entre régulations, et donc des conflits, et des modes de négociations et de transactions pour les désamorcer¹. À ce titre, l'enjeu des rapports compétitifs, en termes de compromis, est double : cela vise à la fois la reconnaissance des principes constitués comme légitimes et le résultat provisoire de la transaction.

Revenir sur les modes d'énonciation du répertoire de la sécurité autour du tramway à Strasbourg est ici très significatif. On repère deux grandes entrées dans la problématique. La première est qualifiée de lutte contre la fraude, touchant à la fois des coûts à supporter par la régie de transports et du sentiment de sécurité des usagers ; elle fait l'objet de toute une gestion sur ce qui va être jugé acceptable ou non, et en même temps dicible ou tacite. L'introduction en 2004 du système *Badgé* (plutôt que les tickets à l'unité et en remplacement des anciennes cartes d'abonnement), avec validation à une borne pour chaque trajet, se comprend ainsi : dans la communication publique, il est question de permettre un meilleur suivi des flux, de façon générale ; en même temps, le dispositif permet aussi de suivre plus finement le matériel roulant et de mieux réagir à d'éventuels incidents ; c'est encore plus net pour les bus, où la montée par l'avant suppose la validation devant le chauffeur.

Pour autant, le deuxième aspect, celui de la sécurisation, reste latent dans l'affichage, et non avancé spécifiquement : les intéressés sauront comprendre, pourrait-on dire. De même, et plus significativement encore, l'introduction de la vidéosurveillance dans le tram strasbourgeois a fait l'objet de controverses importantes, que l'on ne peut pas rapporter simplement à des réticences « éthiques » d'une majorité « de gauche » alors aux affaires – ce qui serait un principe et une transaction de premier ordre. En effet, à Montpellier, une autre majorité également socialiste l'a associée immédiatement au projet de tram – dès sa mise en circulation, la ligne 1 en est équipée – et a communiqué sans détour sur l'aspect sécurité. À Strasbourg, ce n'est qu'en 2000, et non lors de la réintroduction du tram à l'initiative de Catherine Trautmann après la campagne municipale de 1989, qu'un système de caméras de surveillance du réseau de tram et bus, ainsi que de l'espace public environnant, est mis en place. En permanence, on transige sur les principes légitimes en fonction d'un accommodement local de deuxième ordre : le projet est présenté et légitimé sur le plan politique, où cela a fait débat, comme rendant indissociablement un double service, en termes de sûreté du réseau (incidents techniques) et de sécurité des usagers (incidents de personnes, agressions). Cette transaction seconde est centrée sur certaines composantes des représentations et des positions des acteurs et des instances impliqués, et se réfère toujours à un cadre premier non-négociable (le principe de sécurité), pour mieux se l'approprier en l'adaptant (en le décomposant entre sûreté et sécurité, tout en rendant ces deux aspects indéfectibles entre eux et pour les habitants). Ces transactions relèvent d'un double rapport à la règle, et non simplement d'un effet de filtre : à la fois assouplissement et reformulation des principes de premier ordre, et souci de fixer des règles secondes (qu'est-ce qu'on entend par la sécurité du tram à Strasbourg et dans les communes alentours).

¹ Jean-Daniel Reynaud distingue en particulier la « régulation de contrôle » qui provient de la direction, dans une organisation, de la « régulation autonome » qui, elle, émane du groupe qui va appliquer ces règles – moyennant des adaptations ; d'où l'idée de concurrences entre régulations : *Les Règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 1997.

Le cas montpelliérain corrobore cette analyse transactionnelle à travers un autre épisode de politisation de l'enjeu du tram, où la question de la sécurité est là encore centrale. En effet, si l'enjeu a été abordé de front, notamment quant à la vidéosurveillance (le principe de la sécurité est affirmé, au premier rang, comme in-négociable), sur le plan de la lutte contre la fraude, des transactions pratiques ont été opérées : les contrôleurs de la société des transports quittent les bus et trams avant que ceux-ci ne rejoignent les quartiers jugés sensibles, comme La Paillade, afin d'éviter de possibles heurts ou des provocations pouvant dégénérer avec des groupes de jeunes ; ils concentrent en même temps leur action sur le centre-ville, où elle sera plus visible pour les autres usagers, quitte à laisser, dans certains quartiers, le transport en commun devenir, selon les mots d'un associatif local, le « trottoir roulant social » (entretien, Montpellier, 03/03/2007). Là aussi, ce compromis peut s'analyser comme le produit d'une transaction de deuxième ordre, qui doit demeurer tacite : la reconnaître la briserait aussitôt, puisque cela supposerait nécessairement de réaffirmer le principe de premier ordre.

C'est là toute la complexité de la gestion transactionnelle de l'in-négociable, toujours susceptible de contestation locale. La question de l'introduction et de la définition de tarifs préférentiels destinés à soutenir l'usage des transports en commun à Montpellier comme vecteur de mobilité urbaine durable – c'est-à-dire *a priori* à partir d'un autre principe de premier ordre, en fait rapidement lié au précédent – le montre tout spécialement. On le sait, au-delà des aspects environnementaux, le projet de tram constitue un enjeu social du point de vue de l'accès aux équipements et aux services publics (*infra*, II, not. Tableaux 2 et 4). En développement durable, la « mobilité partagée » désigne le fait que les modes collectifs de déplacements urbains ne doivent pas exclure les habitants qui sont dans une situation plus fragile que d'autres. Au contraire, l'objectif est de favoriser leur fréquentation par des tarifs minorés, pour les étudiants, les chômeurs, etc. Or, ce raisonnement, introduit par la Communauté d'agglomération de Montpellier, après bien d'autres villes et intercommunalités, a fait éclater sur la scène publique le compromis précédent sur le contrôle des fraudes. À la veille des dernières élections municipales, l'opposition de droite a saisi l'occasion pour proposer la gratuité complète du réseau de tram pour tous les usagers, avançant que les jeunes et les personnes provenant des quartiers périphériques fraudaient très massivement et s'auto-octroyaient un tarif gratuit aux dépens du contribuable. Cette politisation de l'enjeu est significative de principes affirmés comme non-négociés / non-négociables, mais qui s'entrechoquent, entre « action positive » en développement social et durable urbain et égalité devant les charges publiques et le service public. « L'échange transactionnel ainsi conçu ne porterait donc pas directement sur les valeurs, il n'y aurait ni hybridation ni conciliation des valeurs des uns et des autres, mais cohabitation, coexistence, reconnaissance [...] du caractère inconciliable de celles-ci »¹. Pour l'action publique, la réponse passe alors par des transactions secondes, aux produits toujours instables, de séquence en séquence, suivant des dynamiques qui sont à la fois temporelles (ici, par exemple, le contexte pré-électoral en fin de mandature municipale) et spatialisées (les rapports entre l'agglomération, la ville et ses quartiers...).

4. Du projet négocié à l'espace de négociation ?

C'est dire que les projets de tramway passent par des modes continus de transactions territoriales, c'est-à-dire de « transactions sociales dont le territoire est le cadre et qui contribuent au processus de socialisation, et donc de territorialisation, de l'espace ». Ces dynamiques permettent de dégager des compromis pratiques dans le cadre d'une gouvernance qu'on peut qualifier d'incomplète, où « l'équilibre entre procédures institutionnelles et processus transactionnels n'est pas clairement établi »². La dynamique de territorialisation suppose en effet que les acteurs d'un territoire « partagent la conviction de l'intérêt commun qu'ils ont à établir un partenariat stable fondé sur des

¹ Nicolas Bué, « Transiger avec la transaction ? », *art. cit.*

² Michel Casteigts, « La gouvernance des risques dans les politiques locales de développement durable : le cas des Plans communaux de sauvegarde », in : Philippe Hamman (dir.), *Penser le développement durable urbain, op. cit.*, pp. 161-189, cité pp. 183-184.

concessions réciproques, dans une relation de confiance », établissant par la négociation des « conventions territoriales » – distinctes en particulier des contrats par l'absence de sanctions juridiques attachées¹. En particulier, le développement durable urbain ou encore le développement social des quartiers s'apparentent aujourd'hui à des références partagées, au niveau des principes, au sein des univers institutionnels locaux et de la société civile, ce qui en fait un élément nodal des conventions territoriales et donc de l'élaboration des transactions territoriales. Comme objet et comme projet, sinon comme paradigme d'action publique et urbaine se voulant empreinte de modernité et de solidarité, le tramway est ici singulièrement révélateur.

Ces situations de construction de projet sont riches de questionnements sur la nature des relations qui se font/défont à la fois dans des processus de transformation et dans ce que ces processus fabriquent comme dispositifs spatiaux, avec l'ensemble des normes et autres principes d'action qu'ils tentent d'installer ou d'impacter.

L'élargissement de la scène des projets

Les projets urbains de tramway ont en commun de se concrétiser à travers un certain nombre de dispositifs, dont la portée est proprement politique et pas seulement technique. Le choix des tracés de lignes le montre, quelle que soit la ville : la méthode technicienne (flux, fréquentation...) est jaugée et jugée par les décideurs en fonction de priorités d'image de la ville (centre, monuments patrimoniaux), de requalification d'un quartier, ou de projection dans l'avenir, lorsqu'il en va d'une offre de transports en commun par anticipation, comme à Montpellier.

Ces cadres d'action participent à « associer », au sens de Bruno Latour², un problème (qu'ils contribuent à définir), une politique publique (et sa légitimité) et un ensemble d'acteurs (qu'ils cimentent en termes de coalitions). Ils requièrent d'autant plus la production d'expertise au service des collectivités. Ceci renvoie à des processus de sélection et de construction de légitimité, desquels les habitants et les usagers ne sont pas absents. C'est certes d'abord vrai, paradoxalement, car, dans le cadre des procédures de démocratie locale, d'autres se réclament d'eux, et l'on connaît les travers de la logique du porte-parole. Mais, à certaines occasions (dont les embarras que causent les travaux d'installation d'une ligne de tram, par exemple), d'aucuns savent donner de la voix et parfois se faire entendre, du moins pour des groupes qui s'organisent (tels les commerçants, les riverains ou encore les personnes handicapées...) – tout en excluant sans doute d'autant plus d'autres acteurs toujours muets.

La question de la démocratie participative, largement mise en avant par les collectivités³, prend place ici ; elle en appelle aux « profanes » – ceux qui ne sont pas couramment associés aux circuits décisionnels –, et produit en même temps des « professionnels » et des groupes « ex-catégorisés » : la mise en place d'instances consultatives comme les Conseils de quartier n'exclut pas la concomitance d'expressions hors de ces canaux – organisées (des associations de quartier ou d'usagers des transports...), ou épisodiques, par des écarts à la norme.

Un premier obstacle, pour le chercheur, peut tenir aux déclinaisons locales des modes de labellisation : pour qualifier la concertation et la participation, les énoncés sont multiples et pas nécessairement stabilisés (« bonnes pratiques », « gouvernance », « dispositifs citoyens », etc.). Qui plus est, à un deuxième niveau d'appréhension, les partenaires associés à une démarche de démocratie participative le sont diversement, en tant que groupe (les associations en particulier, entre pôle « militant » ou plus « institutionnel »⁴) ou en tant que citoyen. Et cette dernière catégorie est elle-même plurielle : à proximité d'une ligne de tram, le citoyen est d'abord riverain ; mais il est

¹ Michel Casteigts, « La gouvernance urbaine entre science et idéologie », in : R. Le Duff, J.-J. Rigal (dir.), *Démocratie et management local*, Paris, Dalloz, 2004.

² Bruno Latour, *Changer de société - Refaire de la sociologie*, Paris, La Découverte, 2006.

³ Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, « L'impératif délibératif », *Politix*, 57, 2002, pp. 17-35, soulignant que « la transformation de la gestion urbaine a été marquée ces dernières années par le succès du thème du débat public et de la délibération démocratique ».

⁴ Entre autres, Jacques Fialaire, « Les associations, partenaires ou faux-nez de l'administration ? », in : Lionel Prouteau (dir.), *Les associations entre bénévolat et logiques d'entreprise*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003.

aussi usager potentiel de ce service produit par la collectivité que représente également le tram. Au-delà, on peut interroger l'investissement de groupes particuliers que sont les jeunes, souvent ciblés au titre des dispositifs de mobilité urbaine (notamment les tarifications réduites, etc.), mais aussi les commerçants, sensibles à la façon dont on fabrique une ville par des modes de déplacements dont l'accès et la sécurité se montreront plus ou moins favorables à leurs activités.

Donner à lire et à voir le projet de tramway

À l'exact opposé – du moins en apparence –, se trouvent ces supports originaux de la « bonne parole » des collectivités territoriales que sont les magazines municipaux et intercommunaux. Supports plus complexes qu'il n'y paraît, pourtant, où l'on peut déceler une diversité de points de vue et d'épisodes de friction : en creux du propos, en réaction à une polémique ou explicitement dans les rubriques de « tribune » dédiées aux groupes politiques...

Là n'est pas tout, car les textes et les discours s'accompagnent d'une place très conséquente accordée aux « illustrations », qui sont souvent bien plus que cela, et qu'il ne faut pas trop vite ranger dans de l'anecdotique ou du pittoresque. C'est à ce corpus particulier et souvent négligé¹ d'images du tram que nous nous sommes attachés, à partir des mêmes publications strasbourgeoises et montpelliéraines. Ici, des figures de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet sont devenues des images, installées véritablement dans l'espace public à travers un support mi-informationnel et mi-communicationnel, mi-pédagogique et mi-persuasif. De ce fait, elles peuvent susciter des réactions (contestations, doutes, enchantement...) ; les enjeux et règles du jeu de la « négociation » changent donc radicalement de forme et de sens.

Un espace public négocié ?

Tout comme le projet, l'espace public est une notion polysémique. Il peut être entendu comme un espace métaphorique, notamment dans la traduction française de Jürgen Habermas². Mais il correspond aussi à une forme matérielle, avec ses « meubles », à la fois support d'actions et d'interactions, potentiel d'usages multiples (et parfois inattendus) mais jamais complètement libres. Le choix du mobilier urbain du tramway est fort significatif, que ce soit dans les accords visuels produits par rapport à l'habillage des lignes et du matériel roulant (les hirondelles de la ligne 1 du tram de Montpellier et les fleurs de la ligne 2, par exemple) ou dans le type d'installations retenues : des œuvres d'art disposées le long des voies (comme pour la ligne B du tram strasbourgeois) mais aussi des bancs... avec ou sans accoudoirs, qui sont une autre échelle du projet, dans un espace public vécu et pour le coup plus ou moins « accueillant » pour le voyageur qui attend sa correspondance ou pour un SDF qui pourrait y trouver un autre usage. Ces micro-installations et formes de délimitations (clôtures, barrières, bordures, espaces vélos...) qui jalonnent la « plateforme » sont négociées dès la conception ; permettant des pratiques de l'espace et en empêchant d'autres, elles dénotent un dispositif policé. Car l'espace public généré par le tramway est un espace particulièrement sensible. Il « touche » les passants, riverains, habitants, mais aussi des usagers du transport en commun. En même temps, cet espace public est aussi sous surveillance ; les systèmes de vidéosurveillance et de sécurisation du tramway le montrent.

Qu'en est-il, par exemple, de l'acceptabilité de la fraude pour l'institution ? La lutte contre la fraude est rapportée explicitement à une exigence de développement durable par les techniciens de l'agglomération de Montpellier, s'agissant de favoriser une meilleure fréquentation des transports en commun, face à la voiture avancée comme le mode « non DD » de déplacement :

¹ Bruno Péquignot, *Recherches sociologiques sur les images*, Paris, L'Harmattan, 2008.

² Jürgen Habermas produit ce concept pour étudier « le processus au cours duquel le public constitué d'individus faisant usage de leur raison s'approprie la sphère publique contrôlée par l'autorité et la transforme en une sphère où la critique s'exerce contre le pouvoir de l'État » : *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1997 (trad. fr., original 1963).

« On est vraiment dans des notions de projets intégrés. Donc, bien sûr, on peut répondre sur l'aspect développement durable en tant que tel, mais c'est un petit peu... Quand on lutte contre la fraude, on agit également pour la sécurité [et] sur la perception qu'ont les usagers de la pertinence du réseau de transports. Donc c'est un faisceau d'actions dans une même direction. [...] L'objectif clair qui est affiché, c'est réduction de la circulation automobile au centre ville, au centre de l'agglomération, et report modal le plus fort possible sur les transports en commun » (entretien avec deux fonctionnaires de la Communauté d'agglomération de Montpellier, pôle Environnement et Transports, 28/02/07).

Cela suppose que le tram apparaisse comme « sécuritaire » pour les usagers, alors que localement la question s'est politisée au cours des dernières élections municipales. En somme, nous proposons, à partir des projets de tramway, de réfléchir en termes de normes (d'action, d'acceptation, de territorialisation des enjeux, etc.) et des transactions auxquelles elles donnent lieu (au propre comme au figuré, s'agissant aussi de la consistance d'espaces intermédiaires) pour tenter de mieux cerner ce qui est réputé négociable ou pas, ou plutôt dans quelle mesure et pour quel espace urbain. Car les critères concrets du projet de tram tels que la performance de l'infrastructure technique, l'organisation de la circulation et des déplacements, l'impact en termes de restructuration urbaine et de requalification des espaces publics, ou encore les coûts, ne sont pas mécaniquement compatibles. La négociation fait alors sens « aux interfaces de registres qui peuvent se révéler très conflictuels selon les espaces traversés », c'est-à-dire en des espaces-frontières, du/dans le projet et de/dans la ville, transactionnels et transitionnels à la fois¹.

De tels espaces intermédiaires peuvent être repérés en relation avec des césures au sein des espaces urbains, du quartier à la métropole.

Pour aller plus loin : C'est très vrai des quartiers de gare, sur lesquels revient Maximiliano Soto (2^e rapport intermédiaire, Partie 3, IV, pp. 217-231). Se fondant sur le cas du Faubourg de Saverne à Strasbourg, ce dernier met en relief des scénarios possibles de restructuration de l'espace, par rapport à la mise en place d'une ligne de tramway (et la concertation qui s'y rapporte) abordée dans les différentes échelles territoriales et de référence concernées. Précisément, le projet de tram apparaît singulièrement situé au croisement de plusieurs cadres d'action (la mise en valeur du faubourg se comprenant dans une dialectique institutionnelle et spatiale entre proximité et distance, qui est aussi celle du (grand) projet de tram) et échelons de perception (jusqu'au référentiel européen, beaucoup investi à Strasbourg).

5. Des regards croisés et transversaux sur le projet urbain de tramway

Quatre apports transversaux des focales retenues pour ce rapport méritent enfin d'être soulignés.

– D'abord, l'entrée par la négociation dans le projet de tramway permet d'approcher les discriminations et ségrégations socio-spatiales urbaines sans se centrer sur la seule lecture du quartier et des groupes « à problèmes », ainsi qu'une littérature scientifique et pratique l'a développé autour de la politique de la ville et des émeutes urbaines de 2005². Penser le tramway comme un projet urbain, appréhensible à plusieurs échelles et renvoyant à divers espaces de références, permet de décentrer le regard et de restituer ainsi une épaisseur sociale et spatiale plus large et mieux fondée à ces phénomènes.

– Ensuite, ceci permet d'avancer dans une approche croisée des enjeux de requalification et de développement urbains dans un contexte de montée en puissance du répertoire de la ville durable, en liant dans l'observation des politiques locales comment sont concrétisés ou non les pans environnementaux et sociaux du développement durable, pensés ensemble. Ce décloisonnement manque fréquemment, entre les études urbaines se concentrant sur les quartiers, les violences et les expressions non institutionnelles d'opposition aux décisions publiques, et celles abordant la ville sous l'angle environnemental et de ses expressions organisées (champ associatif, parti écologiste...). Le projet de tramway donne, au contraire, particulièrement à voir les interactions entre ces deux scènes d'action publique ; il se situe, en tant que dispositif d'intervention des décideurs, directement

¹ Sur le concept d'espace-frontière, Philippe Hamman, *Éléments pour une sociologie des espaces-frontières*, dossier d'Habilitation à diriger des recherches en sociologie, Université de Metz, 2009.

² Pour un point, les réflexions de Maurice Blanc *et al.*, « Émeutes en banlieue : lectures d'un événement », *Espaces et sociétés*, 128-129, 2007, pp. 15-21.

à leur intersection, permettant de penser ce qui se noue spécifiquement dans la négociation au niveau des espaces intermédiaires. Des dimensions comme la qualité de vie, l'accès aux services ou la sécurité des espaces publics permettent d'en rendre compte, sans segmenter abusivement les enjeux.

– En troisième lieu, le projet s'analyse comme un « processus » ou une « aventure », connaissant différents épisodes (l'« affaire » du pont Churchill à Strasbourg, celle de l'accès à la mer en transports en commun à Montpellier, etc.) et autant de tentatives de mises en récit (dont les magazines des collectivités sont un des vecteurs) qui supposent de déchiffrer des « intrigues », au sens de Paul Veyne¹. Une dimension se révèle essentielle, celle de la temporalité du projet, confrontée à la labilité du temps social (la perception par les habitants de l'avancée du projet au moment des travaux, celle du fonctionnement des lignes de tram par la suite...) et du temps politique (les mandatures...), et qu'il est pourtant *en même temps* bien difficile de négocier. Il s'agit aussi de dépasser des hypothèses formulées sur les projets supposés être mobilisateurs (par exemple à travers leurs seules icônes), pour regarder de plus près les enjeux sociaux et cognitifs d'une mise en visibilité dans l'espace politique réel, notamment à travers la question de l'acceptabilité sociale et citoyenne du projet et de ses divers registres, en fonction de ses espaces d'inscription et de perception. On est alors en mesure de mieux saisir ce que désigne *in situ* la « demande sociale »², si souvent invoquée (voire anticipée, en fonction de préconceptions) par les élus dans l'action publique territoriale.

– Pour terminer, le choix de terrains de Strasbourg et Montpellier, qui font l'objet d'une mise en parallèle, vient enrichir la question théorique autant que méthodologique de la construction de ce qui soutient la comparabilité³.

Annexe :

PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES RÉSEAUX DE TRAMWAY DES AIRES URBAINES DE STRASBOURG ET DE MONTPELLIER

Cécile FRANK

Le tableau suivant résume les principales caractéristiques techniques des deux réseaux de tramway considérés. On y joint le plan de ces réseaux afin que la lecture soit plus aisée.

¹ Paul Veyne, *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil, 1971.

² Virginie Anquetin, Audrey Freyermuth (dir.), *La figure de l'« habitant »*. *Sociologie politique de la « demande sociale »*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008.

³ CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, 2000.

	Strasbourg	Montpellier
Nom de l'intercommunalité	Communauté urbaine de Strasbourg	Communauté d'Agglomération de Montpellier
Région	Alsace	Languedoc-Roussillon
Département	Bas-Rhin (67)	Hérault (34)
Année de création de l'intercommunalité	1967	district de Montpellier en 1965 puis CAM en 2001
Nombre de communes	28	31 (38 communes en 2001)
Nom des communes	Bischheim, Blaesheim, Eckbolsheim, Eckwersheim, Entzheim, Eschau, Fegersheim, Geispolsheim, Hoenheim, Holtzheim, Illkirch-Graffenstaden, Lampertheim, Lingolsheim, Lipsheim, Mittelhausbergen, Mundolsheim, Niederhausbergen, Oberhausbergen, Oberschaeffolsheim, Ostwald, Plobsheim, Reichstett, Schiltigheim, Souffelweyersheim, Strasbourg, Vendenheim, La Wantzenau, Wolfisheim.	Baillargues, Beaulieu, Castelnaud-le-Lez, Castries, Cournonsec, Cournonterral, Fabrègues, Grabels, Jacou, Juvignac, Lattes, Lavérune, Le Crès, Montaud, Montferriez-sur-Lez, Montpellier, Murviel les Montpellier, Pérols, Pignan, Prades le Lez, Restinclières, Saint Geniès des Mourgues, Saint Georges D'orques, Saint Jean de Védas, Saint-Brès, Saint Drézéry, Saussan, Sussargues, Vendargues, Villeneuve-lès-Maguelone
Superficie de l'intercommunalité	315,93 km ²	434,21 Km ²
Nombre d'habitants dans la CA (recensement 1999)	467 376	412 070 (en 2006)
Nombre d'habitants de la commune principale	276 867 hab.	254 974 hab.
Densité de la ville principale	3537,8 hab./km ²	4 482,7 hab./km ²
Rang de la ville principale en nombre d'habitants	7 ^{ème} ville française	8 ^{ème} ville française
Poids démographique de la commune principale	59,2%	61,8%
Densité de l'intercommunalité	1479, 36 hab./km ²	949 hab./km ²
Budget de l'intercommunalité (en 2009)	1,13 milliards (conseil CUS, 17/12/2009)	761 987 353,00 €
Nom de la société gérant les transports et le tramway	Compagnie des Transports de Strasbourg CTS / TRANSDEV	transports de l'agglomération de Montpellier TAM / TRANSDEV
Statut juridique de la société gérant les transports	Société anonyme d'économie mixte	Société anonyme d'économie mixte au capital de 4 286 000 €
Nombre de salariés de la société des transports	1430 salariés en janvier 2009 (CTS)	860 (TAM 2009)
Date d'engagement de la création du réseau de tramway "moderne"	1989	1995

	Strasbourg	Montpellier
Mise en service de la première ligne de tramway	Ligne A- Hautepierre-Bagersee- 26/11/1994 extension de la Ligne A : 4/07/1998 (Hautepierre-Illkirch)	Ligne 1 "Les Hirondelles" en juillet 2000 - Mosson - Odysseum extension de 500m en sept 2009 à Odysseum
Mise en service de la deuxième ligne	Ligne B - (Hoenheim-Elsau) en 2000 extension de la ligne B - Elsau - Ostwald - 01/2008 extension de la ligne B Ostwald - Lingolsheim - 06/2008	Ligne 2 "Les fleurs" en 2006 - St Jean de Vedas - Jacou
Mise en service de la troisième ligne	Ligne C - Esplande-Elsau - 2000 25/08/2007 : extension ligne C - Landsberg- Neuhof Rodolphe Reuss	Ligne 3 en construction pour 2012
Mise en service de la quatrième ligne	Ligne D - Rotonde – Etoile - 1998 25/08/2007 : extension Ligne D - Etoile Polygone - Aristide Briand	Ligne 4 en prévision pour 2018
Mise en service d'une 5ème ligne	Ligne E - Wacken - Baggersee - 08/2007 23/11/2007 : extension Wacken - Robertsau Boecklin	-
Mise en service d'une 6ème ligne	Ligne F - en construction en 2009-2010	-
Type de gérance	délégation de service public DSP	délégation de service public DSP
Nombre actuel de lignes de tramway	5	2
Nombre de correspondances	32 (compte tenu des lignes « doubles »)	4
Nombre de parkings tramway	4600 places dans 9 parkings relais et 800 places dans 40 véloparcs	12 parkings tramway dont 6 parkings de proximité surveillés pour 2830 places et 17 points location pour 300 vélos (site TAM)
Longueur du réseau en Km	53 km	34,4 km
Nombre de stations	75	60
Nom de la maîtrise d'ouvrage	Compagnie des Transports Strasbourgeois - CTS	Transports de l'Agglomération de Montpellier TAM
Nom de la maîtrise d'œuvre (transport)	Groupement d'Etude du Tramway de l'Agglomération de Strasbourg (GETAS) dont EGIS RAIL fait partie	EGIS RAIL
Fréquentation du réseau	280 000 passagers/jour en 2007	Entre 180 000 et 195 000 passagers ¹ /jour en 2009 53,8 millions de voyageurs par an (52 millions en 2004)
Fréquentation au km	5283 voyageurs/km	entre 5230 et 5520 voyageurs/km

¹ Sur le site de la mairie de Montpellier, le nombre de 200 000 voyageurs est avancé. Pour autant, à partir de différentes sources, et d'entretiens notamment avec le président et un technicien de la TAM, nous retenons des chiffreages compris entre 130 000 et 140 000 voyageurs sur la ligne 1 et entre 50 000 et 55 000 voyageurs sur la ligne 2. Dans le magazine de l'agglomération de Montpellier, en février 2008, les estimations étaient les suivantes : entre 120 000 et 125 000 voyageurs sur la ligne 1, 47 000 voyageurs pour la ligne 2 (*Harmonie*, n°148).

	Strasbourg	Montpellier
Horaires de circulation des tramways	Le tram circule de 4h30 à 0h30 du lundi au samedi et de 5h30 à 0h30 les dimanches et jours fériés	de 5h à 1h35 du lundi au samedi et de 6h à 0h30 les dimanches et jours fériés
Fréquence de la circulation	De 6h30 à 20h, un tram toutes les 5 à 6 minutes (le double sur les tronçons desservis par deux lignes). Entre 4h30 et 6h30 et entre 20h00 et 0h30, un tram toutes les 15 mn	De 5 à 15 minutes selon la tranche horaire
Type de matériel roulant	Bombardier Eurotram (à 3 caisses : 36 véhicules et à 4 caisses : 17 véhicules) CITADIS 403 – ALSTOM : 41 rames depuis 2005	RAME CITADIS 301 ALSTOM - RAME CITADIS 401 ALSTOM
Nombre de rames	plus de 77	57 ¹
Vitesse maximale du matériel roulant	70km/h	70 Km/h
Longueur du matériel roulant	32,5m	30 m pour Citadis 301 et 41m pour Citadis 401
Largeur du matériel roulant	2,4m	2,65m
Capacité de transport du matériel roulant	200 personnes dont 44 places assises pour les Bombardiers 288 personnes pour les CITADIS 403	Pour les CITADIS 301 : 210 voyageurs dont 64 places assises Pour les CITADIS 401 : 289 places dont 70 places assises

¹ <http://pagesperso-orange.fr/edouard.paris/infosrames.htm>

Le réseau de tramway de l'agglomération montpelliéraine à l'horizon 2012



Source : TAM

II. LA NEGOCIATION DANS LES PROJETS URBAINS DE TRAMWAY : REGARDS CROISES SUR LES PROJETS STRASBOURGEOIS ET MONTPELLIERAINS

Philippe HAMMAN & Christine BLANC

Introduction : questionnement et matériaux mobilisés

Nous proposons ici une approche des projets de tramway de Strasbourg et Montpellier à partir d'un certain nombre d'entrées significatives permettant leur mise en parallèle. Elle repose sur un travail de terrain qui croise des observations à Strasbourg et à Montpellier et la réalisation d'entretiens avec divers groupes d'acteurs locaux, permettant de multiplier les points de vue et d'opérer des corrélations validées (élus, techniciens, professionnels de la ville, associatifs...). Le détail de ces entretiens est fourni dans l'introduction de ce rapport. Des extraits sont restitués, identifiés en retrait et en plus petits caractères, on pourra s'y reporter en fonction de la lecture que l'on souhaite.

En même temps, pour diversifier encore les sources, nous avons analysé de façon systématique un matériau original, qui nécessite quelques précisions quant à son usage. Il s'agit des magazines municipaux et intercommunaux de Strasbourg et de Montpellier, depuis 1999 dans le premier cas et depuis 2003 dans le deuxième ; à savoir : *Strasbourg Magazine* (magazine communal, Strasbourg, mensuel, analysé depuis le n° 96, février 1999), *CUS Magazine* (magazine intercommunal, Communauté urbaine de Strasbourg, trimestriel, analysé depuis le n° 14, octobre 2000), *Montpellier notre Ville* (magazine communal, Montpellier, mensuel, analysé depuis le n° 284, octobre 2004) et *Harmonie* (magazine intercommunal, Communauté d'agglomération de Montpellier, mensuel, analysé depuis le n° 195, mars 2003). Ce matériau est riche de sens, car ce sont à la fois des supports « mixtes », entre information et communication publique, et « situés », à la croisée de différents points de vue sur lesquels ils nous renseignent : ils sont publiés dans le cadre de la politique municipale ou intercommunale des décideurs en place et destinés à être lus par les habitants – qui sont aussi les électeurs –, c'est-à-dire qu'ils constituent un véhicule de diffusion autant que de valorisation des actions entreprises. On y observe donc ce qui est donné à lire et à voir, de façon réfléchie et contrôlée¹.

Mais les choses ne sont pas tout à fait aussi simples. En effet, les articles des magazines peuvent être considérés comme la traduction sur papier d'un système d'anticipation des attentes, sur lequel se fonde l'exercice de la démocratie locale (se voulant particulièrement démocratique, parce qu'exercée dans la proximité, etc.), en référence aux thèses de Niklas Luhmann². Aussi, si l'on évoque tel ou tel dossier, ce peut être par volonté de communiquer sur un projet jugé porteur ou important, mais ce peut être aussi en réaction à des débats locaux qui s'imposent sur l'agenda, dans les arènes politiques et/ou les scènes publiques, à partir de mobilisations d'acteurs et de collectifs. De plus, en même temps que d'être un miroir « officiel » de l'action publique locale, les magazines comprennent aussi, de par la loi, une place d'« expression libre » dédiée aux différents groupes politiques représentés au sein du conseil municipal ou de communauté. Ces tribunes fournissent à l'opposition un

¹ **Pour en savoir plus :** Un dépouillement ciblé vers l'analyse urbanistique des « images » du tramway a été opéré par François Nowakowski : voir le chapitre afférant dans ce rapport.

² Pour ce dernier, la vie sociale est une structure complexe d'attentes : les attentes de chacun vis-à-vis des autres, mais aussi la capacité à deviner les attentes de l'autre, ce qui peut être désigné comme des « attentes d'attentes », c'est-à-dire répondre à ce qui serait une attente latente. Cf. Niklas Luhmann, *A Sociological Theory of Law*, London, Routledge & Kegan Paul, 1985.

support d'expression, certes tout aussi identifié que l'est la communication de la majorité en place, mais qui permet de confronter les points de vue, notamment au cours d'épisodes de controverses publiques, ou encore de repérer la production de consensus sur certaines réalisations. Et l'on pourrait ajouter que la ligne éditoriale des magazines municipaux, respectivement intercommunaux n'est pas pleinement identique, ni en termes d'équilibres politiques – plus complexes et nuancés à l'échelle communautaire –, ni de contraintes socio-spatiales de « représentativité » : parler des « quartiers » pour la ville-centre, des différentes communes membres de l'agglomération pour l'intercommunalité, etc.

Il y a donc matière à analyses, quand bien même ces sources pourraient *a priori* refléter un point de vue « unique ». Si l'on est attentif à ce qu'il contient à la fois en pleine page, en creux et à la marge, ce matériau présente l'avantage de constituer des séries temporelles suivies (de mois en mois, de trimestre en trimestre...) pour reconstituer des processus en train de se faire, leurs accélérations et les moments de tension, les conjonctures fluides ou routinières¹, dans les deux aires retenues, à la condition d'opérer des corrélations à partir d'autres sources (presse régionale, entretiens et observations de terrain...). C'est en étant conscient de son statut particulier² que nous proposons de réfléchir à la place de la négociation dans les projets urbains de tramway à travers ce canal, en le rapportant aux autres sources, de première main – observations et entretiens.

À cet effet, nous nous intéresserons à la propriété de transversalité du projet de tramway, afin de qualifier, en déclinant différentes entrées, ce que recouvre ou non la négociation. À chaque fois, nous opérons également des renvois aux tableaux de synthèse établis dans les cas de Strasbourg et de Montpellier, qu'il s'agit d'analyser en parallèle ; ces tableaux sont annexés à la fin de cette section.

Pour en savoir plus : Ces tableaux résument les informations détaillées rassemblées dans le premier rapport intermédiaire d'août 2009, auquel on renvoie le lecteur intéressé.

¹ Au sens de Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009 (1^{ère} éd., 1986).

² Pour une réflexion méthodologique sur l'analyse de supports « officiels » en sciences sociales, permettant de restituer différents points de vue en présence, voir Philippe Hamman, « L'invention patronale d'une industrie artisanale : la production d'un ouvrier exemplaire à la faïencerie de Sarreguemines (1848-1913) », *Terrain. Carnets du patrimoine ethnologique*, 36, 2001, pp. 113-128 ; « Une entreprise de mobilisation patriotique : la production de la faïencerie de Sarreguemines (1871-1918) », *Genèses*, 47, 2002, pp. 140-161 ; « Regards croisés sur une entreprise paternaliste... Sociologie historique et "archives visuelles" », in : Yves Déloye, Bernard Voutat (dir.), *Faire de la science politique. Pour une analyse socio-historique du politique*, Paris, Belin, 2002, pp. 237-254.

A/ Le tramway comme projet urbain négocié : un projet marqué par la transversalité

Le projet de tramway peut d'abord s'analyser, en termes d'organisation des déplacements urbains, en tant que mode de transport dans la ville et l'agglomération (Tableau 1), avec plusieurs enjeux imbriqués : se déplacer, pour exercer son activité professionnelle comme pour son quotidien et ses loisirs, accéder à des équipements et des services, etc. Plus largement, il est produit comme une illustration paradigmatique de l'action publique urbaine en développement durable (DD), et se situe à ce double titre comme un dispositif transversal, à la croisée de plusieurs domaines d'intervention :

- social (le développement social des quartiers, la production de lien matériel, cognitif et social face à la ségrégation spatiale, ou encore les rapports centre-périphéries, à la fois au niveau de la ville-centre et entre cette dernière et les autres communes de l'agglomération, sinon dans la production de centres secondaires à l'échelle métropolitaine, notamment) (Tableau 2) ;
- environnemental (le développement durable, par rapport à des problématiques structurantes comme la circulation automobile et l'extension urbaines, mais aussi la promotion de modes de déplacements doux et un renouvellement du traitement des espaces publics : végétalisation des lignes et aménagement des espaces voisins, etc.) (Tableaux 4 et 7) ;
- économique (développement local, zones d'activités périurbaines, attractivité pour les entreprises...) (Tableau 7) ;
- il convient d'ajouter le domaine culturel – et cela à divers titres : accès aux équipements et biens publics à dimension culturelle, aménagements des lignes de tram avec des œuvres d'art ; acculturation aux modes de déplacements doux et au développement durable urbain ; promotion d'une mixité sociale et spatiale en termes d'interculturalité, etc.

On le comprend, le projet de tram n'est pas qu'un projet technique, mais emporte, en tant que dispositif (susceptible d'être décliné à travers différents outils, au sens de Lascoumes et Le Galès¹) une dimension proprement politique (Tableaux 6 et 7 en particulier). Ces deux registres sont en permanence imbriqués. La problématique de la sécurité le révèle spécialement, entre sûreté et fiabilité du matériel et du réseau (qu'il n'y ait pas d'incidents de ligne, que les cadencements soient respectés, etc.), et sécurité (et sentiment sûr) des personnels et des usagers qui empruntent le tram (Tableau 3), dont la « mission sociale » est de relier des quartiers aux profils socio-économiques différents, pour en développer certains et revitaliser d'autres (Tableau 2), mettant ainsi en rapport des groupes d'habitants provenant d'univers eux-aussi distincts (et qui ne voient pas nécessairement la même chose dans ce que représente le tram). Peut-on « négocier » sur de tels enjeux ? D'où la question de la surveillance des lignes et du réseau qui se pose, et s'impose sur les agendas politiques locaux, avec pour réponse (parmi d'autres) dans les deux cas étudiés la vidéosurveillance (Tableau 3). Ceci revient à interroger sous un autre jour la question de la gestion des espaces publics réaménagés avec un tram qui « déborde » ses emprises en tant que moyen de transport pour façonner les espaces qu'il traverse et irrigue (Tableau 7).

Pour en savoir plus : Sur les enjeux de sûreté-sécurité-surveillance et la question de la vidéosurveillance dans et autour des lignes de tram, voir aussi les analyses de Georgia Terzakou et d'Audrey Freyermuth dans le 2^e rapport intermédiaire (février 2010) (2^e partie, II et III, p. 99 sq. et 113 sq.).

¹ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

La place du tram dans la fabrique de la ville (Tableau 7) ressort de ces questionnements, non pas seulement comme mode de déplacements urbains « moderne », mais bien comme « modèle de ville ». De la sorte, on passe d'une dimension « multi » – acteurs, secteurs, échelles... – à la production d'intersections dans l'action publique urbaine, qui fondent la consistance du projet¹. Cette dimension transversale et structurante de l'urbain et des urbanités retient l'attention parce qu'elle désigne la production à la fois technique, sociale et politique (et bien sûr communicationnelle : Tableau 6) d'un « grand projet »², qui va se distinguer par une position construite « au-dessus » des autres et reconnue comme telle, jusqu'à devenir une évidence. Le propos de ce fonctionnaire intercommunal montpelliérain est très significatif de ce type de reconstruction à valeur légitimatrice, qu'il convient d'interroger :

« Pour [les habitants de l'agglomération de Montpellier], le tramway, on l'a bien vu lors de la concertation puis de l'enquête publique de la troisième ligne de tramway, au-delà des débats naturels qui se font sur le tracé, puisque certains préféreraient que ça passe dans une rue plutôt que dans une autre, d'autres personnes qui sont très directement touchées bien évidemment demandent la modification du projet parce qu'elles préfèrent que ce soit à côté, mais ça c'est naturel. Au-delà de ça, l'attente unanime des gens, c'est "quand est-ce qu'on va pouvoir enfin monter dans ce tramway ?!" » (M.L., M.D., C.agglo de Montpellier, 28/02/2007).

1. Déplacements et flux : le tramway, un mode de transport urbain « négocié » ?

Par où faire passer le tram ? Trois principaux enjeux se dégagent d'emblée quant à la réalisation d'un réseau. Le premier concerne la négociation des parcours par rapport à la répartition spatiale des flux.

1.1. Une négociation des parcours urbains ? : comment se fait une ligne de tram

Le tracé d'une ligne de tram semble, à un premier niveau relever d'une mise en corrélation de facteurs « techniques », quant aux services qu'il pourra rendre vis-à-vis des habitants. La première ligne du tram de Strasbourg tend *a priori* à vérifier une telle conjecture, puisqu'elle relie des morceaux de ville comprenant une forte population, ainsi qu'un lieu d'interconnexion majeur comme la gare, et se fonde notamment sur le tracé antérieur des lignes de bus les plus fréquentées :

« L'idée de départ était comment relier Hautepierre, c'étaient 15 000 habitants à peu près vers le centre, donc ça c'était déjà un premier axe majeur. La gare devait être desservie, et après les axes les plus chargés en bus : c'était la ligne 4 qui allait du Neuhof à Hœnheim, en passant par le centre ville, [...] et la ligne 6 qui faisait la Robertsau, Wacken, Centre-ville et allait route de Colmar, Illkirch Graffenstaden, donc ça c'était vraiment le tronc commun nord/sud qui était en autobus l'axe le plus chargé. Donc on a senti que la première ligne devait faire au moins ça » (R.N., CUS, 04/05/2009).

Cet aménageur de l'agence locale de développement confirme, pointant les générateurs de trafic et des considérations techniques quant à la largeur des voies de circulation :

¹ Sur cet enjeu de l'« inter » dans les politiques de développement urbain, au-delà des compartimentations sectorielles traditionnelles, voir Philippe Hamman, Christine Blanc, *Sociologie du développement durable urbain. Projets et stratégies métropolitaines françaises*, Bruxelles, PIE - Peter Lang, 2009 ; Philippe Hamman (dir.), *Penser le développement durable urbain : regards croisés*, Paris, L'Harmattan, 2008 ; Philippe Hamman, « Urban Sustainable Development and the Challenge of French Metropolitan Strategies », *Urban Research and Practice*, 2(2), 2009, pp. 138-157.

² Au sens de Jean-Marc Offner, « Raisons politiques et grands projets », *Annales des ponts et chaussées*, 99, 2001, pp. 55-59.

« Clairement, comment est-ce qu'on fait un tracé... On va chercher l'endroit où il y a le plus fort potentiel de population, plus emplois, plus étudiants ou collégiens, lycéens, ça fonctionne *grosso modo* comme ça depuis la première ligne de tramway : on l'a faite sur la ligne qui avait quasiment le plus fort potentiel. La deuxième ligne [...], là on était en terme de potentiel extrêmement proche, il me semble même que le potentiel était légèrement supérieur sur la route de Bischwiller, il faudrait retrouver les études d'impact. Il y avait par contre des questions d'insertion, c'était beaucoup plus facile de faire passer le tramway sur une avenue [Mendès-France] qui fait quarante mètres de large que sur la route de Bischwiller qui doit en faire vingt. [...] On a la chance de pouvoir faire passer le tram dans des espaces vastes. Donc clairement ça ça joue... » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Ces deux points se retrouvent dans le discours d'un responsable de la société des transports de Montpellier, la TaM (Transports de l'agglomération de Montpellier) : privilégier la fréquentation la plus élevée (notamment en direction des Facultés, Montpellier comprenant une population étudiante très importante) tout en tenant compte de l'étroitesse de la voirie en contre-ville :

« A la base, il y a une étude qui est faite sur les déplacements, pour qu'ils puissent sortir un schéma des "lignes de désirs", qui va présenter les flux de déplacements sur Montpellier avec des grosseurs différentes selon les axes et, à partir de là, il y avait trois axes principaux, et donc on a repris ces axes-là. La ligne 1, elle a l'avantage de desservir toutes les facs de Montpellier. Donc comme il y a quand même 60 000 étudiants sur Montpellier, ça permet de remplir une grosse partie du tramway. [...] On choisit les corridors où on a le plus de déplacements, le plus de personnes ou de pôles d'attractivité. [...] Le problème, c'est qu'il faut passer là où il y a du monde pour ramasser le plus de voyageurs, mais c'est souvent sur des endroits... La voirie de Montpellier n'a pas été touchée par les bombardements, donc il n'y a pas de grosses voies qui ont été faites, forcément c'est des difficultés, notamment en centre-ville » (M.M., TaM, 02/03/2007).

Le plan de déplacements urbains (PDU) est aussi évoqué comme document de cadrage, notamment par les élus, qui peuvent avoir intérêt à mettre en avant la rationalité technique :

« Il y a une réflexion globale au départ. C'est le plan de déplacements urbains. Vous savez, c'est quand même pas très très compliqué. La première ligne elle est sur Montpellier. Alors sur Montpellier, il y avait vraiment un critère, c'était la zone nord ouest, La Paillade, qui était à l'écart de la ville, alors on s'est dit, on va la réunir au cœur de ville. Donc la première ligne elle part des ZUP, elle passe par les hôpitaux, elle arrive place de la Comédie. Bon. Et après, elle vient dans les nouveaux quartiers en allant vers Odysseum¹. Ça c'était facile, c'est dans l'intérêt de Montpellier ; le maire, président de l'agglomération a décidé, moi je passe par là. La seconde ligne, elle va d'Est en Ouest. Alors, on sait très bien que sur Montpellier, il y a l'ancienne route 113 qui traverse d'est en ouest. Elle passe par Castelnau, elle traverse Montpellier et elle arrive à Saint Jean de Védas. Et puis la dernière, elle part de l'autoroute A75, au nord ouest et elle descend directement sur la gare et elle finit au bord de l'eau. Et les plus grosses communes qui sont Castelnau et Lattes, sont desservies. Donc c'est un schéma qui a été fait. C'est pas le doigt mouillé quand même ! » (R.S., vice-président de la Communauté d'agglomération et président de la TaM, 18/06/2009).

Mais ce ne sont pas là des conditions suffisantes. Les choix opérés procèdent en fait de la négociation entre des facteurs « techniques » et des priorités territoriales et politiques : la méthode technique « rationnelle » est « corrigée » à la fois en fonction de contraintes matérielles des configurations locales et des priorités d'image de la ville ou de pari sur l'avenir.

Ainsi, à Strasbourg, le choix-même de la technologie du tram (en surface) plutôt que du VAL (souterrain) correspond-il à un clivage politique qui s'est dénoué, suite à l'élection d'une municipalité de gauche en 1989, à la faveur du premier. Ce fonctionnaire de la Communauté urbaine de Strasbourg le rappelle :

¹ Pour des éléments de cadrage relatifs au réseau du tramway de l'agglomération de Montpellier, son tracé et le profil des quartiers qu'il traverse, Laurent Viala, Jean-Paul Volle, « De Polygone à Odysseum, un dessin/dessain de ville », in : Jean-Paul Volle, Laurent Viala, Emmanuel Négrier, Catherine Bernié-Boissard (dir.), *Montpellier : la ville inventée*, Marseille, Éditions Parenthèses, 2010, coll. La ville en train de se faire, pp. 32-65 ; et Catherine Bernié-Boissard, Jean-Paul Volle, « Le réseau du tramway », *ibid.*, pp. 66-91.

« Aux élections de 1989, Catherine Trautmann [PS] a donc été élu maire et dans son programme elle avait clairement le développement d'un réseau de tram en surface. Le débat politique de l'époque, c'était soit le VAL souterrain que voulait faire Marcel Rudloff [ancien maire, candidat UDF-RPR], soit le tram en surface. Donc on est arrivé en 1990 à une confirmation électorale du programme de Catherine Trautmann, de dire "on fait le tram en surface" » (G.M., CUS, 21/07/2009).

Par la suite, les choix de tracés, et notamment ceux relatifs à la desserte de certains quartiers en périphérie de Strasbourg, n'échappe pas à une lecture politique, les techniciens et administratifs rencontrés le relèvent de façon unanime. Les scénarios relatifs à la liaison par tram du Neudorf sont particulièrement emblématiques et fréquemment évoqués, à l'instar d'un responsable de la compagnie des transports strasbourgeois (CTS) :

« Est-ce qu'on traverse le quartier du Neudorf ou est-ce qu'on le traverse pas ?... Il est clair que ça ce sont des éléments toujours politiques [...] Sachant qu'il y a des enjeux, quand on fait des investissements de cette nature, c'est d'avoir un maximum de monde, d'avoir un réseau attractif et qui est capable d'offrir une véritable alternative par rapport à la voiture. Tout ça est regardé, mais bien sûr au final c'est toujours un choix politique » (J.T., CTS, 17/06/2009).

Plus précisément, Fabienne Keller, élue maire de Strasbourg en « tandem » avec Robert Grossmann à la CUS (UDF-UMP), est intervenue fortement dans le débat, en tant que conseillère générale du Neudorf, pour écarter le passage par la Place du marché, cœur du quartier, ce qui, aujourd'hui encore, suscite des réactions pour le moins mitigées des techniciens de la Communauté urbaine et de l'agence de développement :

« La conseillère générale du coin, Mme Keller, a pris ce malheureux choix d'aller faire le grand détour. C'est vraiment politique et on le paie en exploitation, on fait des km en plus. Politique, parce que les autres voulaient passer tout droit, elle a pris le contraire et après elle était enfermée là dedans. J'espère quand même que pour une polytechnicienne au fond d'elle-même elle se rend compte que c'est une grosse connerie » (R.N., CUS, 04/05/2009).

« Il y a aussi des questions politiques qui rentrent en ligne de compte. Alors sur les dernières extensions de l'ère Keller-Grossmann [...], c'est le choix des tracés dans Neudorf de faire passer le tramway par la rue de Ribeauvillé et pas par la place du marché. Bon, moi je continue à penser que [...] d'un point de vue urbanistique c'est dommage de pas avoir pu requalifier l'espace de la place du marché, de pas avoir pu lui donner l'occasion de devenir une centralité d'agglomération et pas seulement une centralité de quartier. Mais Fabienne Keller a aussi été élue sur un tracé, à Neudorf clairement, elle a fait campagne en disant "le tramway ne passera pas place du marché", c'était aussi assez clair » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Une autre extension, celle de la ligne E, en direction du quartier résidentiel de la Robertsau cette fois, « fief » du président de la CUS Robert Grossmann, a également été beaucoup commentée, derrière l'affichage qui était celui de relier les institutions européennes :

« Les institutions européennes, là c'est une toute petite extension. Entrée de la Robertsau, ça s'explique d'ailleurs assez bien politiquement. La Robertsau, c'est le quartier d'élection de Robert Grossmann » (B.V., ADEUS) ; « Robert Grossmann appuyait encore, je dirais même en rajoutait encore parce que c'était pas prévu qu'on aille à la Robertsau, son fief, donc la ligne E a été créée pour aller à la Robertsau, en début de faubourg parce que Parlement Européen et tout ça » (R.N., CUS, 04/05/2009).

Le cas montpelliérain permet également de bien comprendre les interactions politiques en jeu. Deux techniciens du pôle Environnement et Transports de la Communauté d'agglomération commencent par résumer le dispositif d'études mobilisé, mettant en avant une notion de « lignes de désir » :

- « – Le tracé d'une ligne de tramway est extrêmement simple, on regarde où sont les emplois et la population, et on regarde par quels itinéraires on est le plus efficace pour gérer à la fois de la vitesse commerciale et une bonne régularité, puisque ce sont les deux éléments majeurs.
- Les pôles d'attractivité et les générateurs de trafics, c'est là qu'il faut passer. [...] On sait bien que c'est domicile-travail, les hôpitaux, les facultés, le centre-ville, les pôles commerciaux, les centres de loisirs, etc.
- Ça c'est les études que nous avons baptisées études des "lignes de désirs", des gens, [...] en transports en commun. Et c'est ça qui nous a permis de regarder quels étaient les segments qui intéressaient la

population, et ensuite en prenant l'ensemble des segments, on obtient un tracé, puis un corridor... » (M.L., M.D., C.agglo de Montpellier, 28/02/2007).

Mais ils reconnaissent rapidement que le projet effectif passe par un ensemble d'amendements. C'est l'occasion d'entrouvrir la « boîte noire » de ces modes de faire souvent considérés à tort comme des objets « donnés » plus que construits¹, alors même que c'est le choix préalable de cadres et supports d'action qui permet de relier le problème mis en évidence à une série d'opérations capables de le traiter, c'est-à-dire aussi de légitimer une politique publique. Certains éléments sont matériels, liés à la voirie existante, en centre-ville notamment, qui grève le champ des possibles pour des aménagements de tramway dont l'emprise au sol est conséquente :

« – Traverser un cœur de ville, la partie moyenâgeuse de la ville de Montpellier, c'est très très difficile d'insérer un tramway avec les caractéristiques que l'on souhaite, modernes et efficaces, dans des rues dont les gabarits sont forcément très très étroits.

– On dit toujours, il n'y a pas 600 m de voirie sur la même caractéristique dans Montpellier. On a toujours un rétrécissement, un défaut d'alignement, un obstacle. Donc c'est assez pénalisant pour le transport en commun, pour avancer les grosses infrastructures [comme] les lignes de tramway » (M.L., M.D., C.agglo de Montpellier, 28/02/2007).

Plus encore, interagissent des considérations politiques, à la fois quant aux priorités de dessertes et à la « vision » du développement urbain promue à plus long terme. Même si les décideurs mobilisent à l'envi la notion de réseau, à Strasbourg comme à Montpellier (Tableau 7), c'est bien du passage ou non d'une ligne, où et comment, qu'il est à chaque fois question en termes de séquences temporelles de négociations. Le cas de la « boucle du Lez », relativement au tracé de la ligne 2 du tram de Montpellier au centre-ville, est parlant. L'adjoint au développement durable interrogé en 2007, qui est aussi le responsable local des Verts dans la coalition municipale avec le Parti Socialiste (PS), ne cache pas ce type d'enjeux, ni leur scène de règlement, politique bien plus que technique :

« Sur le tracé, la boucle du Lez, il y a eu des débats. Nous [les Verts], on a préconisé le contournement de l'Écusson [centre historique] pour desservir tout l'Écusson et être plus direct aussi. Dans ce débat, ça a été tranché par la majorité [PS] en faveur de cette fameuse boucle du Lez, qui est moins fréquentée et qui rallonge le temps de trajet. Donc les gens descendent et ils changent de ligne. Sur la ligne 3, qui va se créer, [...] le débat porte sur [la commune de] Juvignac, ça s'arrête en impasse et les habitants veulent plutôt que le tram rentre dans le centre de Juvignac pour desservir plus de gens et avoir des possibilités de desserte pour les communes voisines. L'enjeu du tracé est toujours pareil : est-ce qu'on cherche à desservir le maximum de gens, mais en ayant quand même un tracé direct et en prenant sur la voiture, ou bien on fait zigzaguer le tram pour laisser la place à la voiture... » (J.-L. R., conseiller municipal, 01/03/2007).

Le responsable d'une association locale, le Collectif Tramway, qui s'est constituée justement pour protester contre le tracé de la ligne 2 est plus explicite encore, quant au portage politique du projet de tram par la « figure » notabiliaire locale, Georges Frêche, qui pèse sur les décisions relatives aux choix de tracés :

« Le problème de la ligne 2, c'est que le tram fait la boucle du Lez. [...] Nous, on voulait plutôt prolonger les lignes qui sont à l'extérieur. Donc les 130 000 Euros mis dans la boucle du Lez, nous on les voulait au-delà de Saint Jean de Vedas, à l'Ouest, [...] avec une station tous les 2 km, on dessert 70 000 personnes. Et ça, [G. Frêche] voulait faire des travaux sur Montpellier. Donc voilà. Faire les travaux... Si vous remontez l'histoire, si vous remontez à Rome, le pouvoir s'exprime par la pierre, au-delà du décor... Les dictateurs des pays de l'Est, ils l'avaient bien compris ! Au-delà des problèmes économiques, il faut créer de l'emploi, etc. Le pouvoir s'exprime par la mise en scène de la ville. Et ça, c'est un truc que je reproche. La ligne 2 a été faite pour faire de l'urbanisme, etc. Comme ils disent, c'est un pari sur l'avenir, c'est le côté visionnaire du chef » (M.B., Collectif Tramway, 03/03/2007).

¹ Philippe Zittoun, « La carte parisienne du bruit. La fabrique d'un nouvel énoncé de politique publique », *Politix*, 78, 2007, pp. 157-178 ; Philippe Hamman, Christine Blanc, *Sociologie du développement durable urbain*, op. cit., 3^e partie.

Un autre associatif, du collectif Vélocité, confirme en prenant l'exemple de la question de la réalisation de voies uniques pour faire circuler le tram au-delà de Montpellier dans les communes péri-urbaines ; une sélectivité politique, plus que technique, s'affirme ici :

« Nous on prévoyait que le tramway [...] aille beaucoup plus loin, et la manière qui selon nous rendait cette hypothèse possible c'était de finir le tracé en voie unique [...]. Alors ils nous ont dit que c'était complètement impossible à Montpellier. Mais finalement ils l'ont fait [...] sur la ligne 2. A Saint Jean de Védas et depuis le début de Castelnau jusqu'à la dernière station à Jacou, c'est en voie unique. Ça c'est de la politique politicienne. Tous les trajets de tramway, toutes les évolutions vont au gré du climat politique local » (M.J., Collectif tramway/Vélocité, 06/07/2009) ».

Un élu municipal des Verts ne dit d'ailleurs pas autre chose : « C'est très simple, ça a été le résultat de copinages politiques. Là, Frêche a décidé d'aller là-bas, parce que c'était un maire de son bord et qu'il voulait lui faire plaisir, et qu'il ne voulait pas aller de l'autre côté parce que c'était pas un copain... Comme certains quartiers sont desservis parce qu'ils ont considéré que c'étaient des quartiers qui votaient comme il fallait et qu'il fallait les remercier » (J.-L. R., conseiller municipal, 01/03/2007). Ressort ici une logique d'arbitrage « par le haut » du « grand projet » associé au « grand décideur », où la négociation ne semble guère trouver prise quant au projet lui-même – elle s'avère « cadrée » et reléguée, à l'exemple des procédures de concertation, aux seuls aménagements annexes et de détails, pour tel riverain, tel commerçant, etc.

Pour aller plus loin : Voir *infra*, dans la deuxième partie de ce rapport (3^e section), l'analyse de Cécile Frank.

C'est plus vrai encore lorsqu'on introduit la dimension temporelle du projet de tram. L'agglomération de Montpellier se caractérise par la mise en place d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) dit « inversé »¹, c'est-à-dire en anticipation d'espaces de développements urbains futurs². Le tram occupe une place centrale dans ce dispositif d'urbanisme revendiqué comme durable, malgré l'extension urbaine générée. Un fonctionnaire de l'Agglomération souligne ce critère d'anticipation qui positionne les choix relatifs au tram au niveau du « modèle de ville » ambitionné en développement local, c'est-à-dire au niveau de la « vision » des élus – difficile à « falsifier » en tant que telle et donc à négocier :

« Ce qui est important dans le tracé des lignes de tramway, c'est à la fois les générateurs existants, mais c'est aussi les générateurs futurs. Là aussi, la perspicacité dans le tracé de la ligne de tramway, c'est de bien cibler les zones de développement futur, que ce soit des zones d'habitat, des zones d'implantation d'équipements ou des zones d'activités, qui permettent ensuite de fédérer autour de cette ligne un vrai corridor de transports efficaces » (M.L., M.D., C.agglo de Montpellier, 28/02/2007).

¹ « Pour répondre à une croissance urbaine forte et lutter contre les périls de l'étalement en termes écologiques, sociaux et économiques, le SCOT pour la communauté d'agglomération de Montpellier se présente comme une "inversion du regard" pour orienter le développement urbain. [...] Partant du centre de la ville, en se diffusant dans la périphérie, la figure en étoile s'inverse en une autre figure "en négatif" de constellation "d'îles urbaines" disséminées dans la nature, créées à partir des fragments de développement greffés autour des anciens villages, en leur donnant des limites précises face au paysage revalorisé » : Chris Younès, David Marcillon, Didier Rebois, « Qualifier le développement durable. De l'utopie aux figures urbaines du projet », *in* : Yannis Tsiomis (dir.), *Échelles et temporalités des projets urbains*, Paris, PUCA/Jean-Michel Place, 2007, pp. 159-171.

² Lire également Laurent Viala, Jean-Paul Volle, « Le schéma de cohérence territoriale », *in* : Jean-Paul Volle, Laurent Viala, Emmanuel Négrier, Catherine Bernié-Boissard (dir.), *Montpellier : la ville inventée*, Marseille, Éditions Parenthèses, 2010, coll. La ville en train de se faire, pp. 126-149.

1.2. De la ligne au réseau urbain de tram : négocier un projet produit comme « structurant » ?

L'évolution du réseau et l'enjeu du maillage : comment le projet de tram devient « structurant » d'un espace urbain

Apparaît une deuxième question : si l'on déplace la focale du tracé de chaque ligne en direction du réseau urbain de tram dans son ensemble, comment négocier un projet produit comme « structurant » ? Deux enjeux sont corrélés : d'une part, les extensions successives des lignes existantes et la création de nouvelles lignes – de la ligne A à la ligne F à Strasbourg et de la ligne 1 à la ligne 4 à Montpellier (Tableau 1) ; de l'autre, le « maillage » du réseau, qui revient comme un *leitmotiv* à Strasbourg comme à Montpellier (Tableau 7), tant entre les lignes de tram elles-mêmes qu'en termes de développement de l'intermodalité (Tableau 4), notamment à travers des pôles d'échanges au niveau des stations de tram les plus importantes (en bout de ligne, au centre-ville, lorsque plusieurs lignes se croisent, etc.).

Suivant une logique de mise en réseau, une ligne de tram vient compléter l'autre à mesure de leur mise en service à l'échelle de la Communauté urbaine. Cette orientation est soulignée par les professionnels de l'aménagement à Strasbourg :

« Première ligne de tramway, c'est le plus gros potentiel plus les grands générateurs de déplacement que sont la gare, le stade de la Meinau, qui sont des grands équipements de l'agglomération. Deuxième ligne de tramway, il faut aller à la Faculté, ça c'est ce qui manquait. Après, c'est des équilibres... On était au sud, à l'ouest, c'est légitime d'aller au nord » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Les différences de fréquentation entre lignes à l'heure actuelle sont alors rationalisées au vu des objectifs de constitution d'un réseau, qui ne se limite pas aux seuls axes « incontournables », reliés par les premières lignes, et introduit une ligne de rocade ; à la CTS, on déclare ainsi :

« Aujourd'hui, les deux lignes les plus importantes c'est, dans l'ordre de priorité, la A, la B, la C, la D et puis la E, sachant qu'entre la plus grosse et la plus petite il y a un rapport de 2,5, mais ce qu'est pas choquant parce qu'on a des lignes longues, des lignes plus courtes... La ligne la plus importante étant la ligne A, qui est la plus ancienne mais ce qui est très très logique parce qu'on a construit la plus ancienne ligne là où il y avait le plus de monde, ça prouve que le réseau a été bien conçu, et la ligne qui a aujourd'hui le moins de monde c'est la ligne E, parce que c'est une ligne de rocade et parce qu'elle a des dessertes et des fonctions un peu différentes, tout ça est loin d'être incohérent, bien au contraire » (J.T., CTS, 17/06/2009).

Les techniciens soulignent en effet l'objectif précoce, dans le processus de mise en place du tramway urbain à Strasbourg, d'un « réseau maillé » sur la base d'un schéma directeur fixant les corridors d'extension futurs ; cette notion devient rapidement centrale pour les acteurs locaux du projet, à l'exemple de ce fonctionnaire de la CUS qui revient longuement sur l'historique du tram à cette aune :

« Le premier tracé, c'était la ligne A Hautepierre/centre ville/Illkirch, qui correspondait à des lignes de bus les plus fortes en fréquentation. Donc il y a peu de chances de se tromper en remplaçant les lignes de bus qu'il y avait sur le trajet, c'est devenu la ligne A inaugurée en 1994 et c'est celle qui est la plus fréquentée, donc le calcul était bon. En 1994, l'Etat a demandé à ce que les collectivités qui veulent développer un réseau de transport en commun face un Plan directeur à long terme pour préciser leurs objectifs, et donc on a étudié un Plan directeur à l'horizon 2010 qui a déterminé des corridors d'extension parce que c'était pas tout d'avoir une ligne A de Hautepierre à Illkirch, après il fallait construire un réseau. Donc ce schéma directeur qui a été approuvé en 1995 fixait les grandes lignes du développement du réseau [...], donc un réseau maillé, enfin un réseau qui serait capable de se mailler progressivement. Ce qui a été fait, on a fait la ligne A inauguré en septembre 1994, 1998 on a prolongé la ligne A jusqu'à Illkirch, 1998 on a aussi créé la ligne D en tronc commun avec la ligne A qui était une ligne courte qui permettait de doubler la ligne A dans son tronçon central, qui était plus chargé, donc ça évitait d'envoyer des rames aux deux extrémités là où il y a moins de clientèle, et la ligne D était exploitée sur le même

tracé que la ligne A mais entre Rotonde, centre-ville et Etoile Polygone. Ensuite, en 2000 on a inauguré la ligne B et C donc l'axe perpendiculaire au précédent ; la ligne B qui va à Hoenheim, la ligne C qui était en tronç commun aussi mais qui descendait jusqu'à Esplanade et la B et C allaient toutes les deux à l'Elsau. En 2007-2008, on a inauguré tout un paquet d'extensions. La B a été amenée à Lingolsheim, la C a été amenée de l'Esplanade à Neuhof, la D a été prolongée jusqu'à Neudorf Aristide-Briand et la E a été faite. La E, c'est une ligne transversale qui a créé le premier maillage puisque la E ne passe pas à Homme de Fer [station nodale du centre-ville] donc la E a donné une liaison transversale inter-quartiers, on appelle ça une liaison de rocade [...]. Et avec ça on a 39,6 km de réseau. C'est ce qui était prévu au schéma 2010 » (G.M., CUS, 21/07/2009).

La dimension structurante du tram repose ainsi, dans les discours produits, sur deux éléments corrélés. Le premier est le passage d'une logique de ligne à une logique de réseau. Un responsable actuel de la CTS y voit une originalité strasbourgeoise, diffusée depuis, mais qui s'est en même temps construite localement – ce qui met à distance l'hypothèse d'un projet global et complet dès l'origine :

« Strasbourg a construit sa première ligne [...] là où on était capable d'assurer une desserte qui répondait à un maximum de population ou à un maximum de besoins. On n'était pas encore dans des logiques de constitution de réseaux aussi denses que ça peut l'être aujourd'hui. Quand la ligne A de Strasbourg a été construite, je ne pense pas qu'on ait eu une image encore bien bien claire de ce que pouvait être le réseau sur le très très long terme. [...] Après, tous les autres réseaux qui sont lancés ont intégré ces éléments de constitution de réseau en plusieurs lignes et en extensions de lignes, ce qui explique par exemple que dans le cas de Nantes, les dernières extensions, ils ont abandonné des dessertes qui avaient été faites dans le cadre de la première ligne pour reconstruire un réseau plus cohérent » (J.T., CTS, 17/06/2009).

La deuxième dimension tient au fait d'opérer un maillage non uniquement linéaire et mono-centré – c'est-à-dire à la mise en avant d'une logique d'agglomération, incluant une dimension de solidarité spatiale et de désengorgement du centre, dont le tram serait le vecteur ; le journal intercommunal *CUS Magazine* s'en fait régulièrement l'écho :

« Notre mobilité et notre rapport à la ville vont être profondément modifiés par ces onze kilomètres d'infrastructures. Parce qu'elles utiliseront et optimiseront les lignes existantes, démultipliant ainsi les destinations possibles et, par conséquent, l'offre aux voyageurs. On n'aura plus deux parcours linéaires qui se croisent en un lieu unique, la place de l'Homme de Fer [centre-ville], mais une étoile, un véritable réseau, qui maillera la ville » (CM n°18, 02/2002).

« La création de plusieurs points de connexion désengorgera la place de l'Homme de Fer, et permettra un rééquilibrage des échanges. L'objectif visé est une démultiplication de l'offre, plus efficace dans les liaisons directes. Avec une seule correspondance, les usagers auront accès à toutes les lignes, sans transiter obligatoirement par le centre. Ce qui aura le double avantage de rapprocher les destinations et de désengorger le centre-ville de Strasbourg » (CM n°23, 05/2003).

Cette notion de maillage suppose de maîtriser un certain nombre de contraintes, notamment au niveau des nœuds de correspondances ; la question s'est plus particulièrement posée au niveau de la Place de l'Homme de Fer, au centre-ville, où plusieurs lignes viennent se croiser.

Comme le note cet associatif, « il faut que ce soit bien fait c'est-à-dire que ce soit vraiment un maillage, qu'il y ait pas trop de doublons, de surcharge, parce que le problème à la ville c'est sur les endroits où il y a trois lignes qui passent, au niveau de l'Homme de Fer par exemple, il a commencé à y avoir des pépins parce qu'il y a trop de tram qui passent sur la même ligne. [...] C'est structurant si c'est bien fait » (G.H., ARAN, 03/06/2009).

La question récurrente est bien alors celle de produire un réseau qui ne surcharge abusivement pas certaines branches en raison des interconnexions proposées. Un technicien de la CTS explique de la sorte le doublement des lignes principales A et B, au niveau du centre-ville, par les lignes D et C respectivement, ce qui présente deux avantages : gérer des flux importants et éviter de multiplier les correspondances pour les usagers en fonction des destinations :

« C'est une construction très classique avec un axe nord-sud et un axe est-ouest. Une particularité sur Strasbourg, c'est que très très vite il y a eu ligne A-ligne D : la ligne D a été conçue comme un renfort de la ligne A dans la partie la plus chargée, parce qu'en fait l'idée de départ, [...] c'est qu'on a une ligne sur laquelle on a une fréquence relativement bonne, 6-8 minutes, et puis dans la partie centrale, là où de toute

façon on a vraiment la demande la plus importante on rajoute un bout de ligne qui fait juste une partie du parcours mais qui permet d'écouler la charge. Ça permet d'offrir [...] un intervalle entre deux véhicules très faible, de l'ordre de 2, 3-4 minutes [...]. Ça, ce sont des éléments relativement importants, qui n'existaient pas avant, notamment sur le réseau de Nantes et de Grenoble. Après, les développements sont construits un peu de cette façon là, la [ligne] B et la C sont construites un petit peu sur la même branche, sauf que chacune a une antenne, la B va sur le nord, la C va sur le sud, et puis le réseau finalement au fil du temps s'est maillé avec une recherche de pouvoir faire n'importe quel type de déplacement en tram avec une seule correspondance et non pas avec plusieurs comme ça pourrait exister dans des réseaux relativement classiques de ligne unique, l'exemple type étant celui de la RATP. On peut aller partout en métro, mais il faut parfois faire des parcours très compliqués en correspondance pour véritablement arriver là où on veut. Ici le réseau permet d'aller n'importe où avec une seule correspondance. C'est un plus pour le client, ça peut être un peu un frein après... La limite du dispositif, c'est que le réseau tel qu'il est aujourd'hui sur Strasbourg commence à être un petit peu complexe » (J.T., CTS, 17/06/2009).

Dès lors, on ne s'étonne pas qu'à chaque extension de ligne de tram, la problématique du maillage redevient d'actualité, autour de deux grands modes de raisonnement possibles : relier *via* le centre-ville ou pas, c'est-à-dire en rabattant ou non le flux sur les premières lignes. Le questionnement actuel d'une extension en direction du quartier de Hautepierre amène le président d'une association locale d'usagers des transports à exprimer ses réserves sur ce que le maillage peut vouloir dire concrètement :

« Donc le tram faut le mailler, on a fait un maillage à l'est, [...] à l'ouest, il y a un déficit, pour l'instant ce qu'ils veulent c'est rabattre sur la [ligne] A, c'est pas la meilleure solution. [...] Pour aller du côté de Hautepierre, etc. Moi je fais pas de politique politicienne, ce qui m'intéresse c'est l'ensemble de la collectivité et un meilleur service rendu à tous, et là j'ai bien peur qu'on rajoute des gens qui vont venir d'un peu partout pour se rendre vers la ville, vers la gare, sur une branche qui est déjà complètement surchargée le matin aux heures de pointe et le soir. [...] Moi je suis très très inquiet là-dessus, c'est peut-être pas la meilleure des idées » (M.M., ASTUS : Association des usagers des transports urbains de l'agglomération strasbourgeoise, 11/05/2009).

La constitution de réseaux maillés devient un trait partagé des grandes villes pour leurs lignes de tramway urbain. À Montpellier, où la mise en service de la 1^{ère} ligne date de 2000, la communication de la Communauté d'Agglomération intègre rapidement cet objectif, à mesure du développement du projet des lignes 2 et 3 :

« Pour obtenir un maillage optimal du territoire de l'agglomération en matière de transport en commun, le réseau de Montpellier Agglomération a été conçu dans une logique globale de 3 lignes de tramway complétées par le réseau de bus », souligne-t-on en 2005 (*Harmonie* n° 220, 06/2005).

« L'arrivée de la ligne 2, ce n'est pas seulement un couloir de tramway supplémentaire d'une vingtaine de kilomètres, mais la création d'un véritable réseau de transports collectifs. Avec la ligne 2, on entre dans une nouvelle dimension. D'une part, elle permet au tramway de sortir de Montpellier pour desservir quatre autres communes et apporte ainsi une cohérence plus grande au territoire de l'agglomération. D'autre part, cette nouvelle ligne, connectée en plusieurs points à la ligne 1, offre une multitude de possibilités de déplacements nouveaux », est-il mis souligné peu avant son inauguration (*Harmonie* n° 234, 11/2006).

« La ligne 3 signera, à l'horizon 2012, un véritable maillage de Montpellier et de son agglomération » (*Harmonie* n° 201, 10/2003).

Dans ce cadre, ce sont les mêmes problématiques que dans l'agglomération de Strasbourg qui viennent à se poser à Montpellier, à mesure des extensions, notamment quant à des lignes circulaires sans passer par le centre-ville ; techniciens de l'agglomération, de la TaM ou encore élu local le laissent paraître :

« À terme, c'est un réseau de tramway qui continuera soit à se développer par des prolongements de lignes existantes, soit par des maillages entre lignes, ou des lignes complémentaires, et ceci dans le cadre des réflexions qui ont été menées dans le cadre du schéma de cohérence territoriale, dont l'agglomération s'est dotée en décembre 2003 » (M.L., M.D, agglo Montpellier, 28/02/2007).

« C'est toujours la même chose, ça dépend des habitudes. [...] C'est la structuration du réseau. La [ligne] 3 va rapporter encore une diagonale, mais le réseau de bus a encore évolué pour répondre un peu à tout le monde. Pour l'instant, les lignes ne font que se croiser mais une fois qu'on aura ajouté le Jeu de Paume,

on pourra avoir vraiment une circulaire qui tourne autour de Montpellier. Mais ça ne peut se construire que petit à petit » (P.F., TaM, 22/06/2009).

« Pour le tram, il y a le prolongement, et il y a aussi l'idée de créer une ligne circulaire, parce que toutes les lignes sont concentriques » (J.-L. R., conseiller municipal vert de Montpellier, 01/03/2007).

L'évolution du matériel : comment conserver l'image de modernité

À cela s'ajoute une attention portée en permanence à l'évolution du matériel roulant, c'est-à-dire comment conserver l'image de modernité associée au tramway. En d'autres termes, prétendre à une position « en pointe » induit également des contraintes, pour le demeurer sur la durée et en comparaison des projets lancés par d'autres villes ou intercommunalités. C'est clairement le cas à Strasbourg, où la réintroduction du tramway se veut d'emblée marquée par l'innovation technique :

« Strasbourg, ils ont été les premiers à avoir un matériel aussi innovant : Grenoble, Nantes, qui font avant Strasbourg, ont un matériel tram classique. Rouen qui fait en même temps que Strasbourg, Orléans qui fait presque en même temps ont encore des matériels un peu mixtes, et finalement les nouveaux tramways arriveront après celui de Strasbourg. Montpellier a effectivement un design assez proche, Bordeaux aussi mais c'est après. Quelque part, la primauté elle est à Strasbourg » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Ce discours de la modernité associé au tram est d'autant plus obligé qu'il renvoie à un contexte local dans lequel il fallait un tram innovant pour légitimer le retour à ce type de transport en commun supprimé vingt ans plus tôt :

« Il faut pas oublier qu'en mai 1960 le dernier tram a été arrêté et donc là-dessus il y avait des études qui se faisaient de métro. [...] C'était Pierre Pflimlin qui était président de la CUS, maire de Strasbourg, qui était déjà au conseil municipal en 1960 quand les derniers tramways ont été liquidés, donc le tram pour ces gens-là c'était pas concevable d'avoir cassé un truc et de le refaire vingt ans après. Il y a eu des études en 1979-1980 sur les lignes de métro. C'est quand même des trucs assez lourds puisqu'on partait du modèle parisien, avec la nappe phréatique qu'on a ici : l'eau est à moins cinq, moins six mètres, donc on avait quand même des travaux de génie civil assez lourds. Parallèlement, il y avait la notion de métro léger : un tramway moderne » (R.N., CUS, 04/05/2009).

On comprend alors d'autant mieux une attention permanente à apparaître innovant. En 2003, soit près de dix ans après l'ouverture de la ligne A, la CUS souligne ainsi que 39 rames supplémentaires vont être mises en circulation, « au nouveau design et d'une grande capacité, de 40 à 45 mètres de long » (CM n°23, 05/2003). Doté de huit portes à doubles vantaux sur chaque côté, ce matériel « offrira une fiabilité renforcée sur ce point et des temps d'échanges en stations plus rapides », annoncent encore les magazines (CM n°23, 10/2003, SM n°145 09/2003, et SM n°148 12/2003). Les modifications apportées sont largement mises en avant, tout particulièrement en septembre 2004, lorsque le tram est installé de façon emblématique devant la Foire Européenne de Strasbourg, qui se tient pendant la Semaine de la mobilité. *Strasbourg Magazine* souligne longuement les particularités des nouvelles rames *Citadis* – technologie d'Alstom qui circule aussi à Montpellier, Orléans, Bordeaux, Lyon ou Dublin –, pour avancer en quoi Strasbourg a bien « son » tram :

« Quelques améliorations spécifiques ont été apportées par Fabienne Keller et Robert Grossmann [alors à la tête de la ville et de la CUS] sur le plan pratique et esthétique. C'est donc un *Citadis type Strasbourg* que les visiteurs pourront découvrir. Il est adapté aux contraintes urbaines, propres aux rues étroites et sinueuses de la ville ». « Fleuron d'une politique résolument tournée vers la modernité, ce nouveau modèle s'insérera parfaitement dans notre réseau actuel, tout en affichant un vaste panel d'innovations technologiques, esthétiques et ergonomiques ». Légèrement plus haut que le tram précédent, le nouveau véhicule donne « une impression d'élégance et de confort », se plaît-on à répéter. « Aux teintes sobres de l'extérieur répondent des couleurs intérieures, rutilantes au travers des larges vitres ». « Plus besoin d'avoir une stature de basketteur pour pouvoir se tenir à la rampe : les barres d'appui ont été totalement repensées. Et de petits coussinets, ou appuis "ischiatiques" sont répartis sur les parois pour rendre plus agréable la station debout ». Et de conclure, en pointant la place du tram dans la fabrique de la ville, et qu'endossent les décideurs politiques : « Ainsi, une foule de petits détails pensés

pour faciliter et rendre le voyage plus agréable ont été prévus dans ce tram, qui selon les mots de Fabienne Keller «va désormais habiter la ville» (SM n°154, 07 et 08/2004 ; SM n° 155, 09/2004).

De façon plus spécifique, les nouvelles rames *Citadis* qui circulent depuis 2006 en complément des premières ont aussi fait l'objet d'une réflexion pour améliorer leur accessibilité, avec un plancher abaissé ou encore des « emplacements identifiés de 80 cm sur 80, agrémentés de boutons, permettant aux personnes en fauteuil de se signaler au chauffeur et des autocollants réservant certaines places » (*Strasbourg Magazine*, n° 179, 12/2006). C'est sur ce dernier plan que la négociation semble la plus pratiquée, notamment avec des associations de personnes handicapées.

Une même attention permanente se retrouve de façon tout à fait proche à Montpellier, y compris dans les adaptations réalisées – notamment en termes d'esthétique en général et d'accessibilité en particulier –, signe là encore que le tramway vaut comme vecteur, sinon icône, de modernité autant que de mobilité.

Ainsi, une adaptation du matériel roulant de la première ligne de tram, ouverte en 2000, est-elle opérée dès 2003 : les 30 rames de tram sont allongées de 30 à 40m et passent ainsi d'une capacité de 220 à 320 personnes. C'est l'occasion d'une cérémonie qui rappelle toute l'importance attachée à Montpellier au tram comme figure urbaine et de légitimation politique : le 16 mai 2003, la 30^e rame a été « baptisée » à la station Occitanie par Hélène Mandroux, alors première adjointe à la ville de Montpellier et conseillère d'agglomération (*Harmonie* n° 198, 06/2003). « C'est juste après la mise en service de la ligne 1 qu'on investissait déjà pour allonger les rames. On a acheté des rames en plus », note également un technicien montpelliérain (M.L., M.D., C.agglo de Montpellier 28/02/2007). Comme à Strasbourg, tout en conservant le même fournisseur, Alstom et son *Citadis*, la Communauté d'agglomération de Montpellier souligne améliorer à chaque fois « son » tram. Aussi, pour la ligne 2, l'équipement choisi est le *Citadis* 302, c'est-à-dire le même modèle que la ligne 1, mais dont l'esthétique a été revue. Le véhicule dispose d'emplacements pour fauteuils roulants et de groupes de climatisation. « La forme générale est douce et arrondie, les vitres et les portes sont galbées », lit-on dans le magazine intercommunal *Harmonie*, marque de l'importance attachée à la « mise en scène » du matériel, qui est aussi une mise en images et se veut une incarnation de modernité et de la politique d'agglomération, ce qui conduit à soigner toute une esthétique à laquelle on prête une capacité d'identification (*Harmonie* n° 210, 07/2004, et n° 211, 09/2004). On mentionne également dans le même sens, à destination des personnes à mobilité réduite et des familles, un certain nombre de caractéristiques techniques d'accessibilité (de plain-pied par quatre portes doubles et deux simples) (*Harmonie* n° 229, 04/2006).

Le système d'information proposé à la clientèle sur la ligne 2 est une autre marque de l'inventivité qui veut caractériser le tram, et l'on ne s'étonnera pas d'une importante communication à cet égard. En lieu et place du bandeau déroulant qui annonce en station les prochains arrêts, sont installés en 2005 des écrans vidéo affichant des informations plus détaillées (nom de la prochaine station, correspondances, nom des arrêts suivants, plan de la ligne, annonces de perturbation en temps réel...) (HM n° 223, 10/2005 ; MV n° 302, 05/2006 ; HM n° 231, 06 à 07/2006 ; HM n° 235, 12/2005). Corrélativement, et dans les rames cette fois, sont mis en place des écrans à cristaux liquides faisant office de plan de ligne dynamique et permettant d'afficher des informations sur le réseau TaM en remplacement des afficheurs à diode des rames de la ligne 1 (HM n° 229, 04/2006).

Enfin, l'évolution du matériel roulant peut aussi être due aux plaintes enregistrées de la part des habitants ou des riverains – et pas uniquement de groupes mobilisés comme les associations de personnes handicapées en termes d'accessibilité. Les nuisances sonores induites par le fonctionnement de la ligne 1 du tram de Montpellier sont un bon exemple d'adaptation opérée pour pallier un défaut de conception par rapport à l'environnement urbain

– être pionnier sur l’usage d’une technologie de tram, ici le *Citadis*, bien diffusé depuis, peut aussi avoir son revers ! :

« Ce qui s’est passé, c’est que les riverains se sont fait entendre pour dire que la ligne 1 c’était vraiment la catastrophe. Donc il y a eu comme amélioration tout simplement qu’Alstom a fait évoluer son matériel. Sur la ligne 1, c’est la première installation de la gamme *Citadis* d’Alstom. Après, ce *Citadis* a évolué et ils ont fait en sorte que le son sorte plus difficilement au niveau des roues. Et sinon c’est au niveau de la pose de la voie. Sur la ligne 1, il y avait des tronçons où la voie était posée sur du béton et il y avait des voies qui étaient posées sur des fondations et ça amortissait un peu plus. La ligne 2, ils ont tout posé pour que cela amortisse bien dessous. De manière à faire un peu moins de bruit et surtout à pas faire autant vibrer les maisons quand il passait à côté. Le bruit, c’est vrai on s’y attend, mais faire vibrer une maison, un peu moins » (M.J., Collectif tramway/Vélocité, 06/07/2009).

1.3. Le trafic du tramway comme objet de négociation

À un troisième niveau, l’utilisation du réseau de tram peut aussi être interrogée comme un objet de négociation, et cela sur trois plans au moins : la fréquentation des lignes et sa mesure, les tarifications appliquées aux usagers et les plages de circulation.

La fréquentation des lignes, une « mesure » négociée ?

D’abord, la fréquentation des lignes (Tableau 1) pose la question de sa « mesure ». L’enjeu est double : le poids des chiffres comme registre de pertinence de l’action publique, où l’on décèle des usages visant à se produire systématiquement « en pointe », et le choix des indicateurs destinés à objectiver les impacts du projet de tram, c’est-à-dire son succès.

– Le poids des chiffres comme registre de pertinence de l’action publique

Déterminer le nombre de passagers du réseau de tram constitue un premier mode d’objectivation statistique par le chiffrage, et donc de légitimation du projet et de ses porteurs. À chaque fois, il s’agit de mettre en avant une réalisation « modèle », à la fois parce qu’elle correspond à des besoins avérés, parce qu’elle vérifie les prévisions ou les dépasse (et donc valide la conduite du projet) et parce qu’elle est « la première » par rapport à d’autres grandes villes françaises suivant tel ou tel critère. Le propos d’un responsable de la CTS est parlant : « Avec 209 voyages par an et par habitant à Strasbourg, il y a pas beaucoup d’agglomération qui s’en vanteraient, à part les grandes comme Lyon et Paris. De mémoire, Nancy doit être autour de 100, Metz doit être au même niveau, les agglomérations comme Lyon doivent être à 250 peut-être » (J.T., CTS, 17/06/2009).

Cet objectif de construction d’exemplarité explique un choix des variables les plus favorables, sachant qu’un instrument de mesure ne produit que ce pourquoi il a été conçu ; c’est bien à ce titre qu’il ne s’agit pas d’un simple dispositif technique et mathématique mais bien d’un construit politique, emportant une vision du monde, celle de ses concepteurs et utilisateurs¹, et constituant un langage² adressé au monde social. C’est pourquoi la collectivité va opter, selon les cas, pour un calcul par ligne ou sur l’ensemble du réseau, ou encore en retenant le nombre moyen de passagers par jour ou à l’année, des chiffres absolus ou des

¹ Sur la question de la mesure et de l’évaluation des impacts des actions en DD urbain, Philippe Hamman, Christine Blanc, *Sociologie du développement durable urbain*, op. cit., p. 140 sq.

² Les instruments de mesure jouent le rôle d’un langage au sens de Jürgen Habermas, pour lequel « le langage et la réalité interpénètrent d’une manière qui reste indissoluble. Toute expérience porte l’empreinte du langage, de sorte qu’une saisie de la réalité non filtrée par le langage est impossible. [...] La réalité à laquelle nous confrontons nos propositions n’est pas la réalité “nue” mais elle-même imprégnée par le langage » : *Vérité et justification*, Paris, Gallimard, 1999.

pourcentages de croissance, etc., en fonction de ce qu'il s'agit de rendre visible, sinon de « démontrer » de la sorte. Un technicien de la CUS résumé sans détour : « On dit, chaque année on en rajoute un peu, qu'il y a 300 000 voyageurs par jour, sur les cinq lignes commerciales de tram » (R.N., CUS, 04/05/2009). Les extraits suivants tirés de *Strasbourg Magazine* et relatifs aux deux premières lignes (A et B) sont significatifs d'un discours de la justification, en termes rétrospectifs et prospectifs, réitéré régulièrement au fil des extensions projetées et mises en place :

« À l'issue de la 1^{ère} année d'exploitation et alors que les prévisions les plus optimistes n'avaient jamais dépassé les 55 000 voyageurs par jour, la fréquentation des deux premières lignes avait déjà franchi la barre des 70 000. En 1998, après le prolongement de la ligne A jusqu'à Illkirch, un nouveau record avait été enregistré : celui des 90 000 voyageurs par jour. Comme l'avaient prévu ses initiateurs, le tram a donné un nouvel élan à tous les transports publics. Si, entre 1994 et 1998, l'offre de transports publics sur le réseau urbain a connu une augmentation de 30%, la fréquentation, elle, a augmenté de 50%. Au bout du compte la circulation a régressé de 17% dans le centre-ville » (SM n°113, 09/2000).

« En 2000, la CTS a transporté plus de 70 millions de passagers sur ses lignes de bus et de tram, soit une progression de près de 12% en un an » (SM n°119, 04/2001).

« L'inauguration du nouveau réseau maillé de tram ainsi que de nouveaux services offrent une meilleure couverture, en matière de transport collectif et chaque jour, plus de 400 000 voyageurs circulent d'un bout à l'autre de l'agglomération » (SM n°186 09/2007).

Des opérations d'accompagnement sont lancées, et on se félicite des chiffres de fréquentation des nouvelles extensions et de l'ensemble du réseau : « 45 000 plans des lignes de tramway ont été distribués le week-end du 25 et du 26 août [2007]. Le dimanche, le tramway a transporté quatre fois plus de personnes qu'un dimanche d'été, soit près de 50 000 voyageurs » (SM n° 187, 10/2007).

« Fin août 2007, les lignes C et D ont été étendues vers Neudorf et le Neuhof, tandis que la ligne E, faisait son entrée sur la scène des transports collectifs, ce qui se traduit par une fréquentation du réseau en hausse de 16% » (SM n°188, 11/2007).

Le constat sur les usages des statistiques et l'importance de donner à voir des chiffres de fréquentation les plus élevés possible est vérifié pareillement à Montpellier. Le président de la TaM et un responsable formation-recrutement y reviennent à l'unisson :

« Le nombre de voyageurs transportés ! 130 000 sur la ligne 1 et plus de 50 000 sur la ligne 2, c'est-à-dire bien plus que ce qu'on espérait. Je crois que c'est ça qu'il faut voir » (R.S., président de la TaM).

« La ligne 1 est la ligne la plus fréquentée de France. À l'inauguration, on disait si tout va bien elle va tourner dans les premières années à 80, 90 000 voyageurs par jour. Et elle tourne en moyenne aujourd'hui entre 140 et 150 000 voyageurs [...]. Et la 2 aussi, c'est un gros succès. [...] C'est à peu près 50 et 60 000 voyageurs par jour, alors que les lignes de bus qui existaient auparavant faisaient 1 000 voyageurs, donc on est vraiment sur un gros succès commercial » (P.F., TaM, 22/06/2009).

Là aussi, dans les magazines municipaux et intercommunaux, au fil des numéros, sont égrenés des chiffres attestant le succès de la ligne 1 et qui peuvent, plus largement, valoir confirmation de la politique locale des transports. Depuis 2000 et le lancement du tram, il est fait état d'une fréquentation toujours en hausse :

- + 13,2% en 2002
- + 17,8% en 2003
- + 13,2% en 2004
- + 2,1% en 2005

Concernant ce dernier chiffre, le magazine précise de suite que la « croissance [a été] ralentie à cause des travaux de la Ligne 2 qui ont nécessité la coupure de la Ligne 1 à la Gare Saint-Roch du 30 mai au 28 août ».

- + 10,6% en 2006 (HM n° 235, 12/2006) (HM n° 230, 05/2006).

Sont mentionnés, à l'appui, des chiffres en bilan cumulé – par exemple : « Depuis sa mise en service et jusqu'à la rentrée 2004, la ligne 1 a transporté 82 millions de voyageurs » (HM n° 211, 09/2004) – et, significativement, il est régulièrement fait état des meilleures journées en termes de fréquentation : « La ligne 1 a battu, le 16 octobre 2003, son record de fréquentation avec 115 461 voyages enregistrés » (HM n° 202, 11/2003). Ces chiffres permettent alors d'arguer en outre du fait de se situer en tête des villes françaises quant à la fréquentation du tram, ce qui renforce, par un effet de grandissement, la légitimité des actions entreprises localement. En janvier 2005, la TaM et Montpellier Agglomération fêtent le 100 millionième passager, en moins de cinq ans d'exploitation : « Avec une fréquentation moyenne par jour de 96 000 voyages sur la ligne 1, Montpellier Agglomération se place dans le peloton de tête des villes françaises qui affichent le meilleur taux de remplissage

de leur tramway », se satisfait-on. Le 28 septembre 2005, c'est un nouveau record de fréquentation de la ligne 1 sur lequel on communique : « Avec 131 655 voyageurs ce jour [qui correspond à l'inauguration du centre commercial IKEA à Odysseum] et une moyenne de plus de 125 000 passagers par jour depuis mi-septembre, le tramway de Montpellier se classe 1^{er} en France pour sa fréquentation ». En 2006, le magazine *Harmonie* se félicite à nouveau de la progression des différents indicateurs : la ligne 1 du tramway est la plus fréquentée de France avec plus de 28 millions de voyageurs par an, 130 000 voyageurs transportés chaque jour et une journée record à 137 291 voyageurs le 5 octobre.
(HM n° 209, 06/2004) (HM n° 215, 01/2005) (HM n° 217, 03/2005) (HM n° 224, 11/2005) (HM n° 230, 05/2006) (HM n° 233, 10/2006).

Signe de l'enjeu qu'ils constituent, ces chiffres produits, en prévision et en bilan d'activité, sont contestés par un associatif local, qui souligne un jeu sur les estimations destiné à accentuer le succès de fréquentation du tram :

« Il y avait une estimation de 30 000, mais une fois que c'est en service depuis un an ! Ils disent "on en avait prévu 30 000". Sauf qu'à l'époque, ils prévoyaient 50 ou 60 000. Mais ils auraient bien aimé dire : "on avait prévu 50 000, on en a 100 000". Mais, en fait, ils en ont 60 000, donc on déforme le passé pour dire qu'on en avait prévu 30 000 » (M.J., Collectif tramway/ Vélocité, 03/03/2007).

De fait, un examen attentif des magazines communaux et intercommunaux montre bien des variations *ex post* dans ce qui se voulait être les prévisions, de la part des décideurs locaux. Ainsi, en décembre 2007, peut-on lire dans *Montpellier notre ville* : « Les premières estimations pour la ligne 2 sont de 52 000 voyageurs par jour », déclare Serge Fleurence, président de la TaM (un an après l'entrée en service) (MV n° 319, 12/2007). Les chiffres constatés sont un peu en deçà, y compris si l'on prend le magazine intercommunal *Harmonie* comme source « officielle », selon lequel début 2008, ce sont 47 000 voyageurs qui empruntent journalièrement la ligne 2 (HM n° 248, 02/2008). On constate dès lors que la prévision donnée fin 2007 de l'ordre de 50 000 voyageurs par jour est revue par la suite à la baisse par Robert Subra, vice-président de Montpellier Agglomération, en charge du tramway et des déplacements et nouveau président de la TaM : il parle d'une prévision qui aurait été de 40 000 voyageurs. Ceci peut s'interpréter comme une tentative visant à renforcer le succès du tram à travers un dépassement desdites prévisions en creusant l'écart ; le tram est un moyen de transport investi politiquement et fait l'objet d'une communication qui ne l'est pas moins :

« L'Agglomération de Montpellier est une référence en ce qui concerne le tramway. Alors que nos prévisions pour la ligne 2 étaient de 40 000 passagers par jour, elle approche, aujourd'hui, les 60 000. La ligne 1 est la plus fréquentée de France. Elle flirte avec les 140 000. Chaque année, plus de 62 millions de voyageurs empruntent le réseau des transports en commun de l'Agglomération de Montpellier » (Robert Subra, cité dans *Harmonie* n° 256, 11/2008).

L'opération inverse, c'est-à-dire l'augmentation du chiffre prévisionnel de fréquentation sur une ligne, se rencontre aussi, en l'occurrence à propos du projet de 3^e ligne de tram qui doit voir le jour en 2012 à Montpellier : dans le même magazine *Harmonie*, on lit en 2004 que « cette troisième ligne en projet, d'une longueur de 21 km, comptera 30 stations pour le tracé de base. Son potentiel de voyageurs est estimé initialement entre 55 000 et 60 000 voyageurs par jour » (HM n° 209, 06/2004) ; puis l'opération est « grandie » par la suite : la prévision est revue à la hausse en 2007, avec un trafic journalier prévu de « 70 000 voyages par jour, compte tenu d'un potentiel de desserte : 86 000 habitants, 39 000 emplois et 9 500 scolaires » (HM n° 244, 10/2007).

– Objectivation par la production de chiffres plutôt que négociation du projet ? :
Quels indicateurs pour mesurer les impacts des projets de tram ?

À un deuxième niveau, corrélé au précédent, un certain nombre d'indicateurs sont construits et mobilisés par les décideurs locaux pour mesurer les impacts des projets de tram ; il s'agit en particulier de sondages d'opinion et d'enquêtes Ménages et Déplacements, pratiques courantes des grandes villes à l'heure actuelle, où il est intéressant de noter la part prise désormais par les projets de tram. Par rapport à l'appel à la participation citoyenne ou encore l'intégration d'associations locales dans le processus de décision *via* des instances intermédiaires, il est une autre façon de convoquer les habitants *intuitu personae* et de façon agrégée, donc particulièrement lisible et contrôlable, c'est la production d'outils de mesure délivrant des statistiques qui sont autant de chiffres qui « parlent » et que l'on peut faire parler.

Par exemple, en 2003, la Communauté d'agglomération de Montpellier a lancé une enquête sur les déplacements dans l'aire élargie du PDU, qui comprend 48 communes, dont les 38 membres de Montpellier Agglomération. Ces données ont pour but de faire un point sur la situation des déplacements, après la mise en service de la 1^{ère} ligne de tram et avant la réalisation de la seconde : la collectivité répond ainsi à la commande de l'État exprimée dans la décision de prise en considération de la 2^e ligne de tramway en mars 2002. « Les renseignements recueillis après la mise en service de la première ligne de tramway, et avant la réalisation de la seconde ligne, permettent d'étudier la poursuite des investissements en matière de transport à réaliser, d'améliorer la circulation et d'apporter un meilleur service pour répondre aux attentes des habitants », explique le vice-président de la Communauté d'agglomération de Montpellier chargé des déplacements. Du point de vue de la méthode, 4 500 ménages sont tirés au sort pour constituer un échantillon représentatif. La réalisation a été confiée au bureau d'études BVA sous le contrôle du Centre d'études techniques de l'Équipement (CETE Méditerranée), et a mobilisé quelques 200 enquêteurs qui ont interrogé les familles à leur domicile (HM n° 200, 09/2003 ; n° 201, 10/2003 ; n° 205, 02/2004).

Les résultats sont communiqués en avril 2005. Le magazine *Harmonie* revient longuement sur les résultats de l'enquête, censée objectiver par les chiffres les visions de la politique locale du tram et valider ainsi les choix passés de la Communauté d'agglomération autant que fonder les projets à venir... sans discussion !:

« Une étude riche en enseignements qui démontre notamment le fort impact du tram et illustre la politique de Montpellier Agglomération en matière de transport. [...] Par exemple, dans la catégorie des actifs, population qui se déplace le plus, les Montpelliérains utilisent quatre fois plus les transports collectifs que les habitants des autres communes et marchent deux fois et demie plus. En revanche, ils utilisent moins la voiture. [...] Seuls 48% des résidents du cœur de ville possèdent au moins une voiture. [...] Souvent par choix de vie, mais aussi par obligation, cette population sans voiture a le droit de profiter de tous les équipements de l'Agglomération comme les autres. La ligne 1 du tramway [...] permet de se déplacer aisément en ville. [...] L'effet tramway est très marqué à travers les résultats de cette enquête. Ainsi, 14% des déplacements réalisés par les habitants du corridor du tramway (500 m autour de la ligne) sont effectués en bus ou tram. Des modes de transport collectif qui ne représentent, en revanche, que 9% des déplacements des Montpelliérains résidant en dehors de ce périmètre du tramway ». « L'excellente fréquentation du tramway va se voir amplifier avec la ligne 2 qui multipliera également les possibilités de correspondances », ajoute un responsable de la société des transports (HM n° 218, 04/2005).

La commande de la Communauté d'agglomération de Montpellier à l'institut TNS/SOFRES de sondages sur les perceptions des habitants vis-à-vis du tramway se comprend également de la sorte. L'un d'entre eux a eu lieu en février 2005, sur un échantillon de 700 personnes. Les élus ne manquent pas de s'en réclamer, pour ce qu'il « exprime globalement, par ses chiffres très positifs, la satisfaction et l'adhésion des habitants au projet d'agglomération ». Les chiffres, très majoritaires, peuvent valoir quitus de la politique

conduite sur le projet de tram. Ils sont d'autant plus mis en avant ; point besoin de négocier alors, l'outil sondagier attestant un large consensus... :

« 88% des personnes interrogées sont globalement satisfaites du réseau de transport (10% ne le sont pas). 91% sont satisfaits du confort dans les tramways (5% ne le sont pas), 91% de la fréquence de passage (6%), 89% du nombre et de l'emplacement des arrêts (8% ne le sont pas), 79% des parkings d'échanges (16% ne le sont pas), 72% de la sécurité (23% ne le sont pas) et 68% sont satisfaits du prix (27% ne le sont pas) » (HM n° 218, 04/2005).

Un autre sondage du même ordre s'est déroulé en novembre 2006 ; par ses résultats, il constitue là aussi un mode de confirmation de la politique menée ; un volet est dédié au tram, dont on a dit l'importance locale, et produit une vision d'unanimité partagée. 96% des personnes interrogées jugent le tramway « utile », 95% lorsqu'on les interroge sur la 2^e ligne, et ils sont 94% s'agissant des parkings d'échange. Conclusion : « Montpellier Agglomération est perçue comme une institution de plus en plus importante et les habitants ont un sentiment global d'amélioration » (HM n° 237, 02/2007). Pourtant, si l'on y regarde de plus près, on s'aperçoit qu'une lecture moins favorable que celle du magazine *Harmonie* peut être avancée. En effet, si on met en parallèle les résultats de ce sondage et ceux du précédent, de février 2005, en retenant les mêmes items, en fait d'« amélioration », c'est une diminution, fût-elle limitée, du nombre d'avis favorables que l'on observe : les interrogés jugent satisfaisants le confort du tramway à 89%, la fréquence à 88%, les parkings d'échange à 78%, la sécurité des voyageurs à 63% et le prix à 55% (HM n° 237, 02/2007). Sur ces deux dernières variables, l'écart est sensible. C'est toute la question de l'usage sélectif des statistiques qui est posée.

À Strasbourg, des enquêtes Ménages et Déplacements ont été en particulier menées dans la Communauté urbaine en 1988 et en 1997 par l'agence d'urbanisme (ADEUS), pour dégager les profils des usages des différents modes de transport, le comportement modal par zone, dans le temps et par motifs de déplacements ou encore les flux de déplacements d'achat¹. Non seulement ces outils rendent visible un projet, mais ils participent de son façonnage, comme autant de traductions langagières et pratiques du phénomène. Il s'ensuit la possibilité pour les décideurs d'établir une nouvelle « qualification » permettant de saisir les incidences et de hiérarchiser les actions du projet de tram², c'est-à-dire aussi d'éviter d'entrer en négociation, en opposant la « vérité » statistique. L'importance attachée à l'enquête lancée en 2009, cette fois à l'échelle de tout le département du Bas-Rhin, et à nouveau confiée à l'ADEUS, n'en est que plus grande ; c'est bien ce qui ressort du propos de cet expert urbaniste :

« L'enquête ménages, on est sur un objet relativement court dans le temps parce que la phase de l'enquête c'est février-fin mai [2009], mais en même temps extrêmement lourd parce que c'est 5600 enquêtes à peu près à faire dans un laps de temps extrêmement réduit, sur un budget de l'ordre du million d'Euros quand même. Et c'est des enquêtes extrêmement lourdes... on va passer en moyenne dans une famille de trois personnes une heure, une heure et demi d'enquête, c'est vraiment un questionnaire très très lourd. Bon, en même temps à partir de l'automne on aura une base de données extraordinairement riche à l'échelle de tout le département. [...] On se rend compte aujourd'hui qu'il y a une part de plus en plus importante de la politique des déplacements qui va se faire dans une logique un petit peu de marketing, aller cibler les populations, quel service spécifique pour telle population spécifique. Une enquête ménage de ce côté-là est un outil redoutable. C'est vraiment stratégique aussi pour la structure de pouvoir d'y avoir accès et d'avoir une réelle expertise sur ce sujet-là » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Plus spécifiquement, l'agence d'urbanisme a également mis en place un *Observatoire des effets du tram*, comme une structure permanente dédiée aux enjeux de ce mode de transport urbain, qui est en fait bien plus que cela pour la ville et l'agglomération, dans les

¹ Benjamin Puccio, Benoît Vimbert, *Enquête Ménages Déplacements 1988 et 1997*, Strasbourg, ADEUS, octobre 2001.

² Qualification » au sens de l'économie des qualités : Michel Callon, Cécile Méadel, Vololona Rabeharisoa, « L'économie des qualités », *Politix*, 52, 2000, pp. 211-239.

attentes des uns et des autres. On peut du reste comprendre ainsi le fait que la structure vienne aujourd'hui rejoindre un Observatoire des déplacements, dont l'objectif est élargi. L'urbaniste qui a longtemps animé l'Observatoire des effets du tram le souligne :

« Le terme d'effet, pour nous c'est vraiment stratégique : observatoire du tramway ça dit "voilà on regarde le tramway, on sort trois stats et puis merci au revoir". Pour nous, la plus value du travail c'est de dire "qu'est-ce qu'on attend du tramway ?". Le projet de tramway à Strasbourg, c'est pas qu'un projet de transport, c'est aussi un projet de ville, et donc l'idée c'est de se dire "qu'est-ce que ça nous a apporté par rapport à des objectifs". [...] On attendait des résultats, des choses rapidement, dans plusieurs types de domaines. Dans le domaine des transports en commun d'abord, naturellement on attendait d'augmenter la fréquentation du réseau de TC, on attendait un effet sur la politique globale des déplacements, aussi sur les questions de répartition modale, d'usage de la voiture, d'usage du vélo. On attendait aussi des effets en termes de qualité de l'espace public et du cadre de vie, et puis un dernier point sur l'attractivité de la ville, les différentes fonctions urbaines, notamment le commerce, l'emploi. [...] C'est les grands éléments qui se retrouvaient énoncés dans le Plan de déplacements urbains. [...] Pas que les effets en matière de transport » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Les tarifications du tram : accessibilité tarifaire, négociations et controverses

S'agissant à présent des tarifications pratiquées pour l'utilisation du réseau de transports en commun urbain, et, au premier titre, du tram, celles-ci s'avèrent davantage objet de discussions, voire de négociations, que ce qui a trait à la qualification de la fréquentation des lignes.

En cohérence avec l'affichage du tram en développement durable urbain, se place l'impératif d'accessibilité tarifaire pour rendre effective la « mobilité partagée ». Ceci passe par des tarifs spécifiques à l'attention des jeunes, des familles, des retraités, etc. (Tableau 2). Par exemple, à Montpellier, en 2002 et 2003, ce sont quelques 30 000 bénéficiaires des tarifs sociaux qui sont recensés, comme signe de la politique « active » de la Communauté d'agglomération (demandeurs d'emploi, personnes âgées, personnes handicapées, scolaires...). Ces tarifs sociaux prennent la forme de chèques transports subventionnés, qui permettent d'acquérir un titre de transport mensuel au tarif normal (*Harmonie*, n° 195, 03/2003, et n°203, 12/2003).

Pour ne retenir que quelques déclinaisons, au 1^{er} juillet 2006, Montpellier Agglomération a créé un « forfait jeunes », destiné aux moins de 26 ans, qu'ils soient scolaires, étudiants ou jeunes travailleurs, avec trois formules : 7 jours, 31 jours et annuelle (HM n° 231, 06 à 07/2006). Il existe aussi un forfait Famille à 5 € valable pendant 24 h : « Vous voyagez en groupe jusqu'à 5 personnes, vous pouvez alors bénéficier d'un titre de transport valable pour vous et vos compagnons de voyages ou vos enfants... et voyager sans limitation, toute la journée » (HM n° 210, 07/2004, et n° 235, 12/2006). Un certain nombre d'initiatives plus ponctuelles peuvent aussi être relevées, qui se situent au croisement d'une problématique du développement économique local et de sa promotion (tourisme...) et de celle de la mobilité partagée, que cela vise à encourager l'usage des TCSP au sens du DD, ou à permettre le meilleur déroulement de manifestations populaires d'ampleur. C'est le cas de la Foire annuelle de Montpellier : afin d'inciter à l'usage des TC, une réduction valable sur le prix d'entrée est offerte à chaque voyageur » (HM n° 233, 10/2006). En outre, une tarification spéciale a été mise en place pour les touristes, avec des prestations combinées : le *City Pass*, disponible à l'office de tourisme, qui correspond à une carte de transport TaM valable pour les déplacements dans l'agglomération montpelliéraine (tram et bus) et avec des réductions sur la location d'un véhicule. Le forfait offre également des entrées gratuites pour des sites culturels et touristiques de la ville et de ses alentours. « Une formule qui permet de découvrir Montpellier selon ses envies. Et qui d'année en année, remporte un succès croissant. En 2005, il s'est vendu deux fois plus de *City Pass* qu'en 2004 », se félicite-t-on dans plusieurs articles (MV n° 287, 07 à 08/2005 ; n° 303, 06/2006).

Significativement, l'agglomération cherche à appuyer sa politique tarifaire et d'accessibilité en publiant des « témoignages », pour le moins travaillés, d'usagers satisfaits, et notamment en ciblant les jeunes ; par exemple, cet extrait particulièrement évocateur de la communication locale :

« Mathieu, 21 ans, étudiant en BTS Communication après avoir passé deux ans à la fac de sport, a grandi à Montpellier [...]. Aujourd'hui, son moyen de transport préféré, c'est le tramway. "Agréable, confortable, pratique, futuriste, écologique, technologique...", Mathieu ne tarit pas d'éloges sur ce qui fait aujourd'hui partie de son "paysage". "Le tram met de la couleur dans la ville et c'est surtout une excellente solution pour se déplacer sans les soucis de la circulation. Les étudiants n'ont pas toujours les moyens de s'acheter une voiture et de l'entretenir. Avec notre abonnement TaM, nous pouvons effectuer la plupart de nos déplacements et très vite l'amortir...", ajoute cet adepte du tram qui apprécie encore plus le confort de ce moyen de transport depuis que toutes les rames sont passées de 30 à 40 mètres. "Je suis impatient de découvrir la deuxième ligne qui desservira d'autres communes de l'Agglomération. Ce tram 'hippie' fait déjà beaucoup parler de lui. Il passera près de chez moi où un grand parking sera construit pour laisser sa voiture aux portes de la ville", explique-t-il » (HM n° 199, 07/2003).

Dans ce contexte, au cours de la dernière campagne municipale à Montpellier, une polémique a été déclenchée sur la gratuité du réseau de tram, qui existerait de fait dans les quartiers dits sensibles, où aucun contrôle n'est – volontairement – opéré, tandis que les contribuables des autres quartiers doivent, eux, s'acquitter de leur ticket. L'épisode montre la difficulté à cibler les réductions, pour que le tram puisse être attractif pour le plus grand monde, sans heurter les perceptions courantes ni trop compromettre les équilibres financiers souvent fragiles des transports en commun. En fait, aux dires d'associatifs comme d'élus locaux, la TaM ne procède à aucun contrôle de titres de transport dans les « quartiers » comme La Paillade. L'opposition de droite a saisi l'occasion pour proposer une gratuité totale du tram, dénonçant une gratuité auto-octroyée ou concédée dans certains espaces urbains et pas d'autres. L'argument de la justice sociale, généralement mis en avant au titre de la mobilité partagée et de la solidarité entre habitants, est alors retourné pour avancer des mesures favorables à ceux qui participeraient déjà au financement du tram en payant leurs impôts. Ceci se comprend dans un contexte plus large, dans lequel les initiatives sociales des décideurs locaux à la faveur des quartiers ont fini par générer des protestations au niveau du centre-ville de Montpellier, amenant des rééquilibrages. La tribune suivante d'un représentant UMP local dans *Montpellier notre ville* en 2006 traduit bien cette politisation de l'enjeu du tram :

« Alors que la seconde ligne du tram va bientôt rentrer en service, l'UMP propose la gratuité du tram pour tous, et pas seulement pour les RMistes, comme l'a décidé le Président socialiste d'Ile de France. Ce n'est pas une idée démagogique, comme le soutient la majorité municipale, c'est une bonne idée. À Montpellier, le ticket du tram est trop cher, il vient de subir une augmentation de 30 %, il est aussi cher qu'à Bordeaux et à Strasbourg, alors que dans ces villes il y a plusieurs lignes. La gratuité du tram, c'est amplifier le côté écologique de ce moyen de transport et c'est une économie importante sur les frais de fonctionnement pour la TaM. La gratuité se fera progressivement le week-end au départ puis un jour supplémentaire par année de mandat. Le budget de l'agglomération est de 750 millions d'Euros, pour financer cette mesure il conviendra d'augmenter entre autres la subvention de l'agglomération en y consacrant 1 % de son budget. C'est donc faisable à condition d'avoir la volonté politique de le faire. À l'UMP nous avons cette volonté. La gratuité, c'est aussi la justice entre les citoyens qui ne paient pas des impôts et ceux qui paient des impôts. Et ces derniers n'ont aucune raison de ne pas bénéficier de cette mesure » – Chr. D., pour le groupe UMP (MV n° 304, 07 à 08/2006).

Ce « coup » a amené les différents responsables politiques locaux à se positionner, et, pour la plupart, à se prononcer, de façon classique, pour des tarifs aménagés de façon plus large mais pas pour la gratuité ; ces échanges sont néanmoins significatifs de l'enjeu que représente le tram, et que chacun va en partie lire à sa façon ; par exemple, pour cet élu vert :

« Il y a tout d'abord la tarification, ça c'est très important, avec un débat qui surgit actuellement parce qu'il y a le leader de l'UMP qui a lancé l'idée de la gratuité du tram. Nous, on s'y est opposé parce qu'il proposait ça sans aucun autre projet. D'abord, il ne veut pas diminuer la voiture, et il présente ça comme une mesure de justice, il dit aux gens "c'est vos impôts, il y a pas de raison qu'il y ait que les chômeurs et les Rmistes qui profitent des tarifs, vous y avez droit vous aussi". Voilà le débat. Pire même parfois, en disant qu'il n'y a pas que les jeunes de la Paillade qui ont le droit gratuitement parce qu'ils ne paient pas... Ce n'est absolument pas un discours pour promouvoir le tram. [...] Le tram, ça a un coût social, environnemental, il faut que les gens l'assument et c'est de toute façon moins cher que la voiture » (J.-L. R., conseiller municipal Vert de Montpellier, 01/03/2007).

Quant au vice-président de la Communauté d'agglomération chargé des déplacements, il ne va pas à l'encontre du constat dressé par l'élus d'opposition, mais plaide pour le réalisme de la prise en charge des coûts : « On peut être attaqué, parce que D. voulait que le tram soit gratuit. Il a raison du reste. Mais de toute façon, la gratuité, ça n'existe pas. Il y a toujours quelqu'un qui paie. Les recettes du tram, c'est 40 M€ Si on le met gratuit, il faudra les trouver ailleurs ! » (R.S., vice-président de la C.d'agglomération de Montpellier, 18/06/2009).

À Strasbourg également, des débats ont eu lieu en 2009-2010, avec des réunions publiques, sur la question de la révision du « tarif social » pour les TC, notamment quant à la prise en compte des ressources et non pas seulement du statut des usagers, comme le rapporte un responsable commercial de la CTS :

« Aujourd'hui, vis-à-vis de la clientèle, on a la tarification sociale qui est en pleine phase d'étude, qui est faite avec la Communauté urbaine, de manière à créer une tarification sociale qui soit plus tournée vers les ressources réelles des gens que vers le statut, de manière à faire un peu la distinction entre un chômeur bien payé et un travailleur pauvre. Du coup, l'enjeu, c'est d'aller vers une équité sociale plus forte et plus marquée qui tiendra plus compte des ressources réelles des gens » (J.T., CTS, 17/06/2009).

Le raisonnement en mobilité durable complexifie encore la problématique puisqu'il suppose d'axer l'effort sur des formules d'abonnement – susceptibles de modifier effectivement des habitudes de déplacements – plutôt que de proposer des tickets à l'unité en tarif réduit, alors même que certains groupes, usagers occasionnels ou aux faibles moyens, seraient plus sensibles à cette dernière modalité. Les explications livrées en 2008 par le vice-président de la Communauté d'agglomération en charge des transports mettent en avant des actions de « fidélisation » des usagers par des tarifs attractifs d'abonnements : « Le prix du ticket à l'unité à 1,30 € nous place dans la moyenne nationale. Ce tarif reste le même qu'en 2007/2008. À Montpellier, nous essayons de fidéliser la clientèle. Donc on privilégie surtout les abonnements annuels avec des tarifs attractifs pour les

jeunes, les salariés et les personnes âgées » (HM n° 255, 10/2008). Ce technicien de la TaM explique ce levier d'incitation à l'usage des TC pour des publics, notamment précaires, qui se voit ainsi reconnaître leur « droit à la mobilité », mais orientée en DD pour le soutien de la collectivité :

« On n'a pas un objectif de vouloir accroître la mobilité individuelle. L'objectif pour moi, c'est de l'accroître par rapport aux transports en commun, c'est de gagner des parts de marché. [...] L'enjeu, il est plus sur les précaires, enfin les gens qui [...] ont besoin de pouvoir bouger, de pouvoir se déplacer, pour pouvoir survivre et aller chercher du boulot, etc. Donc là c'est un droit, la mobilité c'est un droit. Alors on parle pas de l'offre, parce que l'offre on considère que sur l'ensemble du réseau, on va dire qu'elle est à peu près équitable. C'est sûr qu'il y a des zones un peu moins desservies que d'autres, mais il y a moins de personnes aussi. Mais, par contre, à travers la tarification que l'on a développée, ce droit à la mobilité. Favoriser la mobilité pour les demandeurs d'emploi, je prends ça parce que c'est vraiment concret. Les demandeurs d'emploi aujourd'hui sur Montpellier doivent payer 3,10€ ou 3,20€, je ne sais plus, pour un mois de déplacement. Le reste, c'est l'agglomération. Mais on n'a pas choisi, comme à une certaine époque, de leur donner 10 tickets gratuits. [...] Gagner des parts de marché quand même par rapport à la voiture, je veux dire, ce n'est pas en disant : "la bagnole, c'est l'ennemie". C'est sûr qu'on peut pas... mais développer un effort pour pouvoir répondre à des gens qui n'ont pas le choix, qui peuvent pas se déplacer. Je crois que cet engagement dans le forfait, dans du long, ça entre bien là dedans, dans une mobilité qu'il faut... j'allais dire gagner... Alors que le ticket unitaire, ça favorise pas la mobilité. Ça favorise le bus une fois. [...] On est passé d'un forfait de courte durée, au mois, à des forfaits qui sont annuels. [...] Ce type de produit marche très bien, puisque maintenant on a plus de 2 000 abonnés annuels sur Montpellier. Et ça fait aussi partie de cette notion de DD, ça veut dire pérenniser l'accès aux transports, à travers la tarification comme on l'a développée » (M.M., TaM, 02/03/2007).

La promotion des tarifications intermodales se comprend dans le même sens ; elle introduit une autre dimension de négociation, pas seulement tarifaire mais aussi inter-institutionnelle, entre collectivités et instances parties prenantes : par exemple, entre la ville ou l'intercommunalité pour les transports urbains, le département pour les transports extra-urbains, la région et la SNCF pour les connexions ferroviaires. Cet enjeu est présent aussi bien à Strasbourg, autour de l'actuel projet de train-tram (qui utilisera les deux réseaux, ferré et urbain) (Tableau 4), qu'à Montpellier, comme le souligne ce fonctionnaire intercommunal : « On a toutes les relations possibles avec l'ensemble des partenaires de transports, comme le Conseil régional dans le cadre de sa compétence TER [train express régional] : on vient de mettre en place une tarification combinée, TER/réseau urbain » (M.L., M.D., C.agglo de Montpellier, 28/02/2007).

Pour autant, la dimension relevant de la politique commerciale en tant que telle d'une société de transports ne doit pas être passée sous silence derrière ces « innovations » en DD. C'est plutôt la question de l'intégration de ces nouvelles formules par rapport aux exigences budgétaires et aux coûts de fonctionnement classiques, et au marketing commercial pratiqué en regard, qui apparaît aujourd'hui s'imposer, comme le traduit à Strasbourg ce responsable commercial de la CTS ; à ce titre, au moins autant que de négociations (entre des impératifs *a priori* contradictoires comme la rentabilité économique et le développement de la mobilité partagée – mais pas nécessairement : un abonnement annuel qui favorise le report modal peut aussi fidéliser un client...), c'est d'un cheminement d'hybridation des pratiques en train de se faire dont on perçoit des traces :

« L'enjeu, ce serait quand même de simplifier [les tarifs]. Ce qu'on voudrait, c'est de faire en sorte de mettre des titres dans lesquels les conditions d'accès soient beaucoup plus simples. En fait, identifier clairement ce qui sera de la tarification commerciale, sur laquelle n'importe qui peut aller, d'une autre catégorie qui sera de la tarification sociale et qui visera à aider les gens en fonction de leurs revenus. Donc finalement on va basculer de l'un à l'autre, une partie sociale qui sera plutôt par le revenu, une partie commerciale qui sera plutôt tournée sur les différentes étapes de la vie, et qui tiennent compte du fait qu'on est scolaire à un moment, on est étudiant à un autre moment et qu'après on rentre dans la vie active et qu'au début on gagne pas des mille et des cents. C'est ces éléments-là sur lesquels on souhaite travailler » (J.T., CTS, 17/06/2009).

Les temporalités de circulation du tram comme enjeux

Troisième angle d'approche, les temporalités de circulation du tramway peuvent faire l'objet de négociations, là encore liées à la construction en développement durable d'une alternative à la circulation automobile en ville, grâce à un élargissement et un cadencement supérieur des horaires de l'offre de TCSP (On explique le sigle ?). En termes d'échelles temporelles, il en va à la fois des temps de la circulation sur les lignes de tram, c'est-à-dire des plages de dessertes et des fréquences, qui font l'objet d'adaptations en fonction des demandes qui se révèlent au concret, ce qui, dans les perceptions réciproques, est une autre forme de négociation du projet, et de la question plus générale de la gestion des temps en DD urbain, pour laquelle est menée à Montpellier une expérience se voulant pilote.

– La négociation des plages horaires de circulation du tram

Proposer des plages horaires de circulation du tram, notamment durant la nuit et les week-ends, pour les habitants exerçant une activité à horaire décalé (hôpitaux...) ou pour les noctambules dans des villes universitaires, voire même, comme c'est le cas à Montpellier, réfléchir à une circulation du tram 24h/24 (Tableau 7), suppose d'entrer en discussion avec les employeurs et les partenaires sociaux, à commencer par les syndicats des sociétés de transports exploitant le réseau.

L'exemple montpellierain s'articule autour de trois initiatives. La première est l'augmentation en 2008 de la fréquence de passage des trams, et notamment le démarrage de la 1^{ère} ligne vers 5h du matin, pour assurer la correspondance avec le premier TGV vers Paris, et répondre aux besoins particuliers des salariés des hôpitaux. « Nous avons décidé d'augmenter le nombre de rames afin d'accentuer la fréquence. Les utilisateurs verront donc diminuer leur temps d'attente. D'autre part, nous avançons les horaires le matin pour les personnes qui utilisent le train et pour le personnel hospitalier qui embauche aux premières heures à l'Hôpital », souligne Robert Subra, vice-président de la Communauté d'agglomération chargé des transports, qui met en avant la capacité d'adaptation à la demande. La fréquence de passage des trams des lignes 1 et 2 en heure de pointe (notamment de 17 à 19h) est également améliorée avec l'ajout d'une, respectivement trois rames supplémentaires. « Le principal avantage est avant tout une plus grande flexibilité pour tous les utilisateurs de la ligne 2 qui attendront moins longtemps avant de pouvoir effectuer leur trajet » (HM n° 255, 10/2008 ; MV n° 328, 10/2008).

Un deuxième volet tient à la circulation des trams avec des horaires tardifs. En juin 2007, la Communauté d'agglomération de Montpellier Agglomération a prolongé l'amplitude horaire des lignes 1 et 2 les vendredis et samedis afin de « répondre aux demandes des noctambules » : les tramways circulent jusqu'à 2h du matin. « Cette initiative offrira plus de souplesse pour les derniers retours du week-end et rend le tramway de Montpellier le plus noctambule de France ! », commentent les magazines (HM n° 238, 03/2007 ; MV n° 314, 06/2007).

Enfin, en 2008, Montpellier Agglomération a amorcé un projet d'étude visant à évaluer la possibilité de faire circuler le tramway 24h/24, en concertation avec le personnel de TaM et les organisations syndicales. L'objectif affiché est de permettre aux personnes qui ont des horaires de travail décalés de pouvoir utiliser les transports en commun la nuit, et de desservir la gare de Montpellier Saint Roch pour tous les horaires d'arrivée ou de départ des trains : « Cette mesure destinée à faciliter la vie des voyageurs diminuerait le nombre de voitures qui entrent dans Montpellier », fait-on valoir (HM n° 248, 02/2008).

– L'exemple du projet de « gestion des temps » à Montpellier

La Communauté d'agglomération de Montpellier a également lancé en juin 2006 un projet dit de « gestion des temps », afin d'« apporter un plus à la qualité de vie des habitants de l'Agglomération en tenant compte de l'évolution des rythmes de vie ». Il consiste en une approche qualitative des besoins liés aux rythmes de vie urbains, et non simplement quantitative (mettre en place toujours plus de transports en commun). Ceci suppose concrètement d'entrer en négociation avec des responsables d'institutions publiques et d'entreprises régionales pour décaler les horaires classiques de début et de fin de journée, afin que les flux soient moins concentrés et davantage répartis sur la journée ; déplacer d'un quart d'heure les horaires de cours à l'Université est une des mesures envisagées.

On se situe ainsi dans une problématique de la qualité de vie, associée au DD, comme c'est aussi le cas des TCSP. Le projet s'accompagne d'une démarche affirmée de concertation, lors de réunions publiques devant recueillir des avis d'usages et habitants. L'originalité tient au fait de mettre en avant la régulation de la demande plutôt que l'augmentation de l'offre, pour améliorer les temps de parcours en période de fort trafic. La première réunion a eu lieu en octobre 2006 : « Un moment fort de concertation et de dialogue sur le nouveau défi que lance Montpellier Agglomération », ponctue le magazine *Harmonie*, en même temps qu'est précisée la présence d'élus et de représentants de l'agglomération. « Lors de cette première réunion publique de nombreux questionnements ont émergé, notamment sur les réponses à apporter face à l'affluence du début de matinée », lit-on encore. L'augmentation systématique de la fréquence ou du nombre de rames n'est pas la panacée ; tel est le discours clairement tenu par les élus : « Il ne sert à rien d'augmenter continuellement le nombre de rames de tramway. Celui-ci est victime de son succès. Ça coûte cher à la collectivité et aux contribuables pour un résultat mitigé », déclare Robert Subra, vice-président de Montpellier Agglomération en charge des déplacements. La solution avancée au cours de la réunion est la suivante : « Il vaut mieux étaler les besoins des usagers au fil de la journée. Il suffirait que les étudiants, les lycéens et les travailleurs bénéficient d'horaires décalés, pour que l'on ressente un effet certain sur les embouteillages et la fréquentation des transports en commun », poursuit le même élu. C'est en ce sens que la collectivité a commencé à interroger les associations étudiantes et les présidents d'Universités et développe les Plans de Déplacements Entreprises. Ce type de projets ne peut être concrétisé qu'à condition de réunir un grand nombre d'acteurs et d'institutions, et donc de passer par la négociation ; et c'est bien là l'enjeu : « L'Agglomération doit être rejointe par les autres collectivités, les associations, les entreprises, les syndicats, les établissements d'enseignements, de loisirs, de sport et de culture. Chaque contribution est précieuse. Ensemble, nous pourrions atteindre l'objectif final : simplifier la vie des habitants de l'Agglomération », conclut un adjoint au maire de Montpellier.

Aussi, dans ces discussions multipartenariales toujours complexes et nécessitant tout un processus de concrétisation, les Universités sont-elles apparues comme des acteurs importants, qui ont été les premiers à s'inscrire de façon effective dans la démarche. Le 28 février 2007 a lieu la signature d'un protocole d'accord avec les trois Universités de Montpellier, le CROUS, la Mutuelle des Etudiants et TaM. Le texte propose la modification des horaires de début et de fin de cours, permettant ainsi d'étaler les flux de voyageurs :

« Depuis le début de l'année, l'Université Montpellier 1 a retardé une partie de ses cours d'un quart d'heure sur l'ensemble de la journée, soit un passage de 8h à 8h15, et de 14h à 14h15. Même chose pour l'IUT et l'Université Montpellier 3. Par contre, les horaires de l'Université Montpellier 2 ne changent pas encore. Avec ces décalages horaires, les flux seront divisés par deux, ce qui devrait contribuer à un meilleur confort dans les transports en commun », explique le rédacteur du magazine *Harmonie* (HM n° 234, 11/2006 ; n° 239, 04/2007).

Ayant abouti à un dispositif concret, l'initiative menée avec les Universités est alors fréquemment citée, à la Communauté d'agglomération comme à la TaM, comme exemplaire de l'engagement des décideurs locaux en faveur du tram et du DD urbain :

« Une des actions [...] a été de gérer un décalage entre les universités de Montpellier, pour que les horaires des étudiants ne soient pas tous aux mêmes heures, ce qui permet, sur l'utilisation de la voirie, sur l'utilisation des transports en commun, d'avoir un effet bénéfique » (M.L., M.D., C.agglo).
« On a quand même beaucoup [...] d'étudiants qui vont sur Montpellier. Et forcément, aux heures de pointe, et avec tous les problèmes que ça pose, c'est-à-dire que tout le monde part en même temps... Cela a été signé avec les Universités pour décaler au niveau de la gestion du temps, et ça rentre totalement dans une politique de DD d'adapter à la fois l'offre et les moyens par rapport à du confort et puis une gestion intelligente de l'offre par rapport au temps » (M.M., TaM, 02/03/2007).

2. Projet de tram et développement social urbain : quel projet négocié face aux ségrégations socio-spatiales

Les projets de tramway urbain sont couramment appréhendés au titre de la production du lien social et du développement social urbain. Strasbourg comme Montpellier ne font pas exception. Par exemple, dans l'agglomération strasbourgeoise, la dimension sociale de l'extension du réseau est clairement mise en avant, lorsqu'il est question de mobilité urbaine :

« La CUS est traversée au quotidien par les 23 lignes de bus qui parcourent chaque année 14,4 millions de kilomètres, soit 17 allers-retours entre la Terre et la Lune. Une distance "vertigineuse", mais l'essentiel est surtout que trams et bus réussissent chaque jour à réduire les distances géographiques et sociales entre les 450 000 habitants de la Communauté urbaine » (*CUS Magazine* n°30, 02 à 06/2006).

Dans ce répertoire « social », le projet de tramway conjugue trois registres d'inscription, qui se répondent en partie, sans se superposer pleinement.

2.1. Projet de tram et désenclavement des quartiers : l'offre politique plus que la négociation

Une première lecture est celle du tram comme action en faveur des « quartiers », suivant un répertoire du « désenclavement ». On se situe ici du côté de l'offre politique, d'un projet octroyé – car jugé porteur (le registre social) et/ou nécessaire (il faut faire quelque chose face à la « question des quartiers ») – et non pas véritablement négocié. À ce titre, le tramway est construit comme un outil emblématique du développement social des quartiers – que ce soit le Neuhof à Strasbourg, en rapport au Grand Projet de Ville, La Paillade à Montpellier, etc. (Tableau 2) – et comme un vecteur matériel et symbolique de production de liens, par la mise en relation de différents espaces au sein d'une aire urbaine. En 2008, le tram strasbourgeois dessert Ostwald, et par la suite Lingolsheim : « Plus qu'un mode de déplacement doux, économique, écologique et écocivique, le tram est avant tout facteur de lien humain. Et ce ne sont pas moins de 21 000 habitants qui profitent aujourd'hui de cette nouvelle phase d'extension d'un réseau maillé qui permet de se déplacer un peu partout en ville et dans l'agglomération », lit-on alors dans *CUS Magazine* (n° 36, 02 à 05/2008).

Le tram, outil du développement social des quartiers

Le tramway apparaît pour les décideurs locaux comme un levier de nature à améliorer la représentation sociale des quartiers. Par exemple, dans le cas strasbourgeois, les lignes B et C desservent l'Elsau, les quartiers populaires de Schiltigheim, de Bischheim, la cité de Ried et la cité de l'Ill, c'est-à-dire des zones à forte densité d'habitat social. « C'est le tramway pour tous à l'échelle de l'agglomération toute entière, la régularité et la fréquence offertes à ceux qui en avaient peut-être le plus besoin ! », lance en 2000 le directeur général de la CTS (SM n°113, 09/2000). Des témoignages – bien choisis – viennent appuyer dans les magazines le propos des décideurs ; par exemple : « Avec des petits enfants, c'est tellement plus pratique, on embarque facilement les poussettes, pas besoin de monter de marches – Samira, de Schiltigheim » (*CUS Magazine*, n° 14, 10/2000).

Significativement, les aménagements apportés au long du parcours sont mis en avant comme « une marque de respect à l'égard des habitants ». Le terminus de l'Elsau est aménagé avec un grand parterre engazonné « qui vient mourir sur les rives des jardins des ouvriers, ainsi que la passerelle, signée Siah Armajani, jetée sur l'Aar et destinée à relier la cité de l'Ill à la station Marc Bloch ». « Sans doute le tramway contribuera-t-il chez beaucoup à améliorer ce qu'une sociologue appelle la "carte mentale", c'est-à-dire la représentation que se font les habitants de leur propre quartier », veut-on conclure, en important, et cela fait aussi sens, des

outils des sciences sociales pour leur capacité de légitimation des politiques locales (SM n°113, 09/2000). Cet aménageur revient à son tour sur l'approche mobilisant les « cartes mentales », tenues pour une marque spontanée de la centralité du tram dans les perceptions des habitants :

« On a interrogé les habitants de Hautepierre avant/après le tramway. Avant, évidemment le tramway n'apparaît pas. Ce qui va structurer leur territoire, ça va être les mailles en gros. Après la mise en service du tramway, la première chose que les gens dessinent c'est le tramway. Il est au cœur de leur schéma, de leur vie, même s'ils vont à l'opposé ils dessinent le tramway toujours. On leur demande juste de dessiner leur territoire, mais un grand nombre commence par le tramway » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

En d'autres termes, comme dispositif de la politique de la ville, et mis en avant comme tel, le tram est énoncé à la fois comme un élément déclencheur et structurant, en termes d'action publique et de représentations de la ville et du quartier par les habitants. C'est sur ce double plan matériel et des représentations que l'« effet tram » peut être saisi et qu'il est promu par les décideurs locaux, pour ce qu'il ouvre et redessine, en relation, les espaces traversés et la ville/l'agglomération dans son ensemble, et favorise une perception réévaluée des habitants – de la « gaieté », dit significativement un élu montpelliérain, invoquant localement un effet performatif de l'habillage de la ligne 2 du tram, particulièrement coloré :

« L'effet tramway est unique. Partout où il passe, la ville change de visage et respire. Plusieurs quartiers de Montpellier [...] sont requalifiés et rattachés au centre-ville, la circulation et le stationnement sont améliorés, les avenues sont redessinées, plus aérées, plus vertes, plus fleuries... Des changements flagrants, qui n'auraient jamais été possibles sans le tramway, sont constatés tout le long du parcours [...] Il suffit d'ouvrir les yeux, la ligne 2 transforme le paysage urbain et apporte de la gaieté ! », déclare Robert Subra, vice-président de la Communauté d'agglomération de Montpellier (HM n° 234, 11/2006).

Deux exemples apparaissent particulièrement significatifs de ces enjeux : le Grand Projet de Ville (GPV) du Neuhof à Strasbourg et le quartier de La Paillade à Montpellier.

L'objectif de désenclavement du Neuhof est avancé de façon récurrente par les décideurs strasbourgeois : le projet est présenté comme fédérateur en termes de cohésion d'agglomération et de développement durable urbain, tant social, économique qu'environnemental, ainsi qu'il ressort régulièrement de la lecture de *Strasbourg Magazine* :

« L'extension des lignes du tram dépasse le seul enjeu des transports publics et l'apaisement de la circulation automobile. Le projet [...] est un formidable levier pour le développement de l'agglomération. À terme, il désenclavera le Neuhof et participera à sa transformation », déclare en 2004 le maire de Strasbourg, Fabienne Keller (SM n°157, 11/2004).

« Les extensions entendent contribuer largement au renouvellement urbain de secteurs entiers de notre ville. Nous pensons notamment à Neuhof pour lequel l'arrivée du tram conditionne une large part du développement économique et social de ce quartier », appuie également une tribune de la majorité municipale (Groupe Union pour Strasbourg, SM n°157, 11/2004).

C'est « un moment rare de la transformation du Neuhof qui sera desservi par le tram, fin 2007 ». C'est aussi, insiste encore Fabienne Keller en 2006, « une étape supplémentaire de ce véritable trait d'union qui reliera de nouveaux quartiers et des communes entre eux », en désignant la ligne E. Celle-ci constitue une liaison directe avec les lignes A, D et C, en donnant accès, sans passer par le centre-ville, à d'autres quartiers et communes tels que Meinau, Baggersee, Illkirch, Etoile, Wacken et Robertsau. « En préservant l'environnement, en désenclavant des quartiers, en participant au développement économique et à la promotion du lien social, le tram bénéficie aux habitants de toute l'agglomération de manière harmonieuse et durable » (SM n°173, 05/2006).

C'est en ce sens que le GPV Strasbourg-Neuhof, lancé en 2003, s'appuie sur l'effet d'entraînement que constitue l'arrivée du tramway au centre du quartier, et ce dès les préfigurations posées en 2001-2002. Un double objectif est affirmé : le tram doit fournir à ses presque 20 000 habitants un moyen de déplacement performant, mais aussi « préparer la grande mutation urbanistique du quartier dans le cadre du Grand projet de ville (GPV) dont il fait l'objet ». En tant que dispositif, le GPV a pour mission « d'agir en profondeur et de façon novatrice sur le Neuhof par l'intervention coordonnée de tous les services publics : insertion

et formation professionnelle, lutte contre le chômage, soutien scolaire, tranquillité publique, développement économique et social et restructuration de l'espace urbain ». Dans ce cadre, décliné en trois volets – « urbain », « habitat » et « humain » –, le tram, directement associé au premier d'entre eux¹, est présenté comme un élément de solution aux problèmes sociaux et économiques auxquels est confronté le quartier depuis des années, en tant que levier de production d'urbanité : « Le chantier du tramway offre une opportunité sans précédent de repenser cette importante partie de Strasbourg, [...] de démolir et de reconstruire quelques immeubles devenus invivables, de créer des boulevards urbains vers d'autres quartiers... » (CM n° 18, 02/2002). Un technicien de la CUS ne dit pas autre chose :

« On est clairement dans un schéma de désenclavement. [...] Le tram avait été conçu dès le début comme un outil de structuration du plan de rénovation urbaine du Neuhof. Donc en termes de moyen de structuration, c'est un outil puissant » (J.M., CUS, 31/07/2009).

Ce technicien responsable du GPV du Neuhof insiste plus encore sur l'intrication entre le projet de liaison tram et le projet de rénovation urbaine du quartier, qu'il tient pour emblématique de l'originalité de la démarche retenue :

« Ce qui est intéressant au Neuhof, c'est que le projet de rénovation urbaine s'est articulé autour de l'arrivée du tramway et les deux ont été définis ensemble dans le cadre d'un projet urbain et d'un plan d'aménagement global. C'est la grosse force du projet de rénovation urbaine du Neuhof, il y a pas eu deux projets distincts, il y a pas eu un projet tram et un projet de rénovation urbaine. Ça a été pensé globalement, notamment en termes de désenclavement du quartier qui s'est accompagné de l'arrivée du tram mais aussi de liaisons inter-quartiers qui n'existaient pas vers Neudorf et la Meinau ; et ensuite gérer tout le projet urbain et s'orienter vers les centralités créées par le tramway, et les perspectives visuelles ont été réfléchies aussi par rapport aux stations de tramway, donc ça a une vraie importance le tramway et, au-delà de ça, ça a redonné de l'attractivité au quartier qu'il avait pas. Donc voilà l'idée projet urbain/tramway, c'est ce lien très très fort, l'un permet l'autre finalement » (J.M., CUS, 31/07/2009).

Le tramway occupe, dans la configuration plus large du GPV, une place à la fois d'aiguillon et de réalisation visible du projet, qui est toujours en cours à l'heure actuelle et se situe sur une plage temporelle élargie :

« Au niveau planning, la mise en œuvre concrète a démarré en 2005, avec le tramway qui a donné un peu le coup d'envoi, et la fin des opérations est prévu pour 2014 à peu près, c'est un projet long mais qui aujourd'hui est à 40% d'avancement, de réalisation » (J.M., CUS, 31/07/2009).

On retrouve dès lors la question des cheminements de concrétisation du projet, y compris dans la dimension, posée comme centrale, du désenclavement, qui connaît nécessairement des limites :

« Sur le tramway, c'est pas un regret mais c'est vrai qu'au moment où le tracé du tram s'est interrompu, il est certainement dommage qu'il n'ait pas été prolongé immédiatement jusqu'au sud du quartier. Il s'est arrêté aux limites de la zone urbaine sensible, c'est dommage qu'il ne soit pas allé au bout, regagner également la partie sud pour réellement desservir tout le quartier du Neuhof » (J.M., CUS, 31/07/2009).

Un aménageur de l'Agence de développement présente ainsi un bilan nuancé de ce qui serait une politique de désenclavement urbaine de l'agglomération de Strasbourg par le tram ; différentes contraintes s'entrecroisent : craintes politiques et techniques de passer au cœur d'un « quartier sensible », géographie parfois peu favorable avec le passage de cours d'eau, formes urbaines fermées sur elles-mêmes avec des constructions organisées en mailles, etc.

¹ Les trois volets sont résumés comme suit :

- urbain : « L'arrivée du tram et la création de nouvelles liaisons est-ouest visent à désenclaver le quartier et à mieux le relier à ses voisins » ; coût prévisionnel : 17 millions d'€
- habitat : « Le rééquilibrage de l'offre d'habitat intègre la restructuration des espaces extérieurs, la démolition de 800 logements, la réhabilitation de 700 autres, et la construction de 400 nouveaux logements privilégiant l'habitat individuel et les petits collectifs » ; coût prévisionnel : 60 millions d'€
- humain : autour de thématiques comme l'école, l'animation, l'insertion et la culture (CM n°24, 02/2004).

Les frontières de et dans les villes ne sont toujours pas aisées à dépasser, et il ne faut pas surdéterminer la capacité du tram comme outil :

« C'est quand même toujours vendu comme un outil de désenclavement, de toute façon on vend le tram à toutes les sauces. Concrètement est-ce qu'il a désenclavé tous les quartiers qu'il a desservis, c'est beaucoup moins vrai. Je pense que le Neuhof, c'est réellement un désenclavement, mais on est pas allé au centre du quartier. [...] Mais là je pense qu'il y a eu un réel courage politique parce que c'était quand même pas évident d'y aller. Faut pas oublier que la première ligne de tramway elle longe le quartier de la Meinau mais il n'y rentre pas, suite à de réelles craintes de la CTS d'avoir des caillassages en règle de ses matériels. [...] HautePierre [également relié par tram] est un quartier qui est enclavé de par sa forme urbaine. Tant que la forme urbaine n'est pas rompue, ça reste des logiques de maille, une logique de repli, extrêmement enclavée. Sur la ligne B, l'Elsau est à peu près bien desservie, mais l'Elsau reste une île, la géographie est impitoyable, c'est enclavé physiquement » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

On retrouve à Montpellier tout un discours sur la « fonction sociale » du tram quant aux dessertes de quartiers populaires périphériques, et en particulier de celui de La Paillade, qui retient plus spécialement l'attention des différents acteurs locaux. Une responsable de la société des transports TaM se félicite ainsi du rôle du tram à la fois dans la requalification du quartier lui-même, dans sa perception interne et externe, et dans son désenclavement vis-à-vis du centre-ville ; elle y voit une priorité volontariste de la politique locale des transports urbains, et est rejointe en cela par des techniciens de la Communauté d'agglomération :

« Pour nous, c'est un objectif majeur les zones... tout ce qui est quartiers ANRU [Agence nationale de la rénovation urbaine], c'est un des objectifs prioritaires de la ligne et c'est un des grands succès de la ligne 1, ça a été de faire que La Paillade ne s'isole pas complètement du reste de la ville, et, au-delà de la desserte, c'est aussi la requalification de ces quartiers, le réaménagement et la revalorisation aux yeux des habitants de ces quartiers, c'est fondamental. C'est aussi indispensable, donc c'était pas envisageable de ne pas passer par là » (S.P., TaM, 19/06/2009).

« Sur le plan social, bien évidemment, c'est créer le lien social pour un quartier comme La Paillade qui, à l'origine, est conçu pour être complètement à l'abandon en extérieur de ville, et qui est aujourd'hui à l'évidence complètement relié au centre-ville. Demain, il sera relié par deux lignes de tramway, ce quartier, quand même ! [la ligne 1 réalisée, et la future ligne 3] » (M.L., M.D., C.agglo de Montpellier, 28/02/2007).

La ligne 3, dont le projet est aujourd'hui relativement avancé, est tout spécialement mise en avant à partir d'une fonction de revalorisation urbaine de quartiers en difficultés à partir et autour de la liaison tram, où les services de la collectivité et de la société des transports agissent de concert ; ce technicien y revient longuement :

« La 3^e ligne dessert l'ensemble des quartiers sensibles et donc c'est important parce que [...] c'est de faire une liaison entre ces quartiers et les lieux de travail. La revalorisation du quartier aussi, parce que notre aménagement, au-delà de la voie de tramway, est un aménagement de façade à façade, donc qui participe à la revalorisation du secteur. Aujourd'hui, la 3^e ligne va desservir les anciens faubourgs de Montpellier. Aujourd'hui, c'est un quartier avec beaucoup d'ethnies, avec beaucoup de commerces ethniques. Donc la ville mène une politique de revalorisation des commerces. Ils essayent de racheter des commerces et de mettre quelques commerces qui attirent un peu les autres pour faire un peu une mutation. [...] Il y a beaucoup d'immeubles vétustes qui abritent beaucoup de marchands de sommeil, donc il faut tout un travail pour réhabiliter ces immeubles à l'intérieur et traitement de façades. Et nous on arrive avec la création d'une charte "Grand cœur", c'est-à-dire qu'on fait des aménagements urbains avec que de la pierre, donc des matériaux très nobles, du mobilier urbain très noble aussi, pour redonner une image beaucoup plus positive aux gens de ces quartiers. Et puis surtout on leur amène un mode de transport compétitif. Voilà ! » (S.P., TaM, 19/06/2009).

En termes de politique de la ville et de « mixité » des usages et des déplacements, les représentations relatives à un quartier « sensible » comme La Paillade et à ses habitants ne semblent pas nécessairement évoluer pour autant dans un sens plus positif. Différents indices donnent à penser que la mise en relation par le tram peut aussi, pour certains, apparaître « confirmative » de leurs préventions. C'est le cas d'acteurs économiques, à l'exemple d'un responsable de la Chambre de commerce et d'industrie qui fait état des incivilités et

dégradations qui, selon lui, impactent le quotidien des liaisons tram sur La Paillade – ces usagers « méritent »-ils dès lors le tram ?, se demande un interlocuteur –, mais aussi d’associatifs, *a priori* favorables à des actions de développement social urbain, mais qui n’en cachent pas certains travers lorsqu’ils évoquent leurs propres quartiers une fois reliés – d’où émerge la question de la « sécurité », au sens large. On n’est ainsi jamais très loin de revenir à des prénotions (notamment à l’endroit de certains groupes, comme « les jeunes »), voire de les renforcer, à l’inverse des objectifs visés de produire du lien :

« Au niveau de la réhabilitation des quartiers – ça prend de la valeur foncière, immobilière, ça c’est évident –, il y a quand même une forte inquiétude là-dessus, sur l’avenir. [...] Je pense que c’est un peu un décorum et moi qui le prends souvent à La Paillade, ça me fait un peu mal au cœur de voir comment les jeunes le traitent, quoi. Les jeunes de La Paillade, quand ils sont dans le tramway, d’abord souvent ils n’ont pas le respect de l’espace public. C’est un voisinage assez désagréable, sans aller jusqu’à des choses dures, mais le téléphone portable... Moi, ça m’arrive comme tout le monde, qu’on me sonne, bon, on répond à voix basse, mais bon, des jeunes qui racontent leur vie à tue-tête dans le tramway, et puis il y en a qui cassent carrément. [...] Je ne dis pas qu’il fallait pas le faire, mais je sens un décalage entre la qualité de l’outil et la population qui ne le comprend pas, qui l’utilise sans le prendre pour ce qu’il est » (R.S., CCI, 24/06/2009).

« Le tram a bien amélioré La Paillade. La ville a toujours mis beaucoup d’argent à La Paillade. Là, il faut bien reconnaître que c’est un quartier qui n’a pas été abandonné. De ce côté-là, les élus n’ont rien à se reprocher, je trouve [...] Mais, dans notre quartier – ce n’était pas un quartier très piéton et depuis la mise en fonction de la ligne 1, le soir beaucoup de personnes prennent la ligne 1, et coupent par les rues –, on a remarqué une recrudescence des cambriolages, parce que ce sont des rues qui tournent et qui retournent, qui vont d’un lotissement à un autre, voyez, il y a pas de contacts comme dans les villages. On a fait un lotissement, puis un autre, puis un autre [...]. Alors on a remarqué ça. On a plus de piétons et plus de cambriolages. Moi je vois que tous mes voisins ont été cambriolés depuis... » (M.B., Collectif tramway, 03/03/2007).

Le tram comme producteur de liens : la mise en relation des quartiers au sein de la ville

Les corridors que constituent les lignes de tram et les aménagements urbains afférents (Tableau 7) s’accompagnent de transformations des rapports au temps et des espaces-temps pour les usagers, par exemple dans l’accès à des équipements publics ou au centre-ville, ainsi qu’il ressort des propos précédents, où la revitalisation d’un quartier par le tram est toujours présentée comme liée à sa liaison avec d’autres espaces urbains, notamment plus « centraux ». Les projets montpelliérains relatifs à la « gestion des temps » sont également significatifs, on l’a vu. Plus largement, il est question d’offrir un service à la fois rapide, pratique et adapté.

Ainsi, à Strasbourg, au-delà du cas emblématique du Neuhof que nous avons évoqué, le désenclavement est-il souligné comme un motif général de l’action publique d’agglomération mobilisant le tram comme producteur de liens, de « coutures », comme il est souvent dit. La tribune et l’extrait d’entretien suivants donnent à saisir ces usages politiques du tram parmi les élus locaux, largement repris par les techniciens et les responsables de la CTS :

« Depuis septembre dernier, ces extensions permettent de relier la quasi-totalité des quartiers strasbourgeois en opérant notamment une couture fine qui réunit directement Neudorf à l’Esplanade. Seuls le quartier de Koenigshoffen et le cœur de la Robertsau ne sont pas encore desservis » – Groupe des Démocrates pour le Progrès (UMP - Nouveau Centre - Indépendants) (SM n° 194, 07/2008).

« Le réseau de TC joue toujours le rôle de lien social entre les quartiers, entre les quartiers et le centre ville, les quartiers entre eux, avec un certain nombre d’équipements, ça a toujours été le cas, y compris les quartiers difficiles. [...] L’intérêt sur le tram, c’est que l’arrivée du tram n’a pas changé la philosophie de desserte de ces quartiers. En fait, la ligne A dessert bien le quartier de HautePierre, c’est très très clair [...]. Donc le réseau de TC en général, et ça s’applique également au tram, fait partie du lien social essentiel qui existe entre les différents quartiers de la ville, entre les différents types d’équipements, entre les équipements sociaux, les équipements de loisirs, les équipements sportifs et puis les quartiers en réhabilitation ou les quartiers dit sensibles » (J.T., CTS, 17/06/2009).

Plus précisément, on peut distinguer, dans les liaisons de tram réalisées, deux types de mises en relations : celles entre quartiers périphériques et centre-ville et celles inter-quartiers, les deux participants de modes d’aménagements urbains où se joue le lien social.

« Ce qui est offert, c’est des accès rapides et à forte fréquence au centre, vers un centre élargi, et puis des dessertes internes de quartiers ou des relations purement inter-quartiers : Esplanade-Neuhof ou Meinau-Neudorf ou Meinau-Esplanade. On essaie de privilégier des liaisons “grands générateurs” » (M.M., CUS, 02/03/2007).

Couramment, c'est d'ailleurs le registre « social » d'action – posé autour de besoins accrus – qui est mis en avant comme ligne directrice dans les deux cas :

« La plupart du temps, le transport public est bien l'élément fédérateur, un élément de lien entre le quartier et la ville. C'est vis-à-vis des quartiers que le transport public a le plus grand rôle parce que c'est plutôt dans les quartiers qu'on va trouver des gens défavorisés, des gens qui ont moins que d'autres la possibilité d'utiliser la voiture, donc il y a une cohérence finalement à l'ensemble de cette analyse. Il y a des besoins importants dans les quartiers, on fait des investissements dans les transports publics, ces investissements contribuent à resserrer les liens entre les différents quartiers de la ville » (J.T., CTS, 17/06/2009).

À cela s'ajoute une exemplarité revendiquée en termes de liaisons entre quartiers – qui peut être rapportée au modèle du « réseau maillé » construit pour le développement du tram, avec notamment la réalisation de la ligne E qui est d'inspiration circulaire ; un élu insiste :

« Strasbourg a montré l'exemple par des liaisons interquartiers qui doivent être développées, ce qui permet d'aller de quartiers à quartiers sans passer par le cœur de la ville, et on est en train d'agir dans ce sens dans le cadre de la Communauté urbaine. Je crois qu'on va dans la bonne direction, à la satisfaction de milliers de concitoyens et ça permet de désengorger le centre-ville et de trouver un meilleur équilibre urbain » (J.-J. G., adjoint au maire de Strasbourg, 09/06/2009).

Signe de l'importance attachée par les décideurs à ce répertoire des liaisons inter-quartiers, c'est en particulier un tel discours avançant une volonté d'amélioration de la liaison entre l'Esplanade et le Neudorf qui est avancé pour justifier la démolition, très conflictuelle localement, du pont Churchill existant entre ces quartiers, au profit d'un pont à niveau du sol :

« De par sa trop grande hauteur [...], il constitue par sa longueur et son profil presque autoroutier une frontière, surtout pour les piétons, plus qu'un passage entre les deux quartiers qu'il relie. À la place, on construira un pont court et de plain-pied qui doit contribuer à une liaison fluide et harmonieuse de la ville entre l'Esplanade et le Neudorf, autour du nouveau pôle culturel. Lequel aura bien sûr son arrêt de tram » (CM n°18, 02/2002).

On ne peut toutefois en rester aux discours posant un lien mécanique entre une desserte par tram et le désenclavement d'un quartier, notamment vis-à-vis du centre-ville, car beaucoup de déterminants viennent ici interagir, matériellement et dans les représentations, partagées ou non, de la distance et de la proximité, spatiales et sociales.

Car on sait qu'il en va, en milieu urbain de tensions, inégalement fortes, entre proximité spatiale et distance sociale, en écho aux pistes ouvertes par Norbert Élias. Celui-ci s'est fondé sur une étude de John Scotson relative à la communauté de Winston Parva, en Angleterre, menée à la fin des années 1950 - début des années 1960, pour expliquer les mécanismes d'exclusion entre les habitants « historiques » de cette communauté, qu'Élias nomme les « villageois », et ceux qui se sont installés suite à la réalisation d'un lotissement, alors même que ces derniers n'ont pas un profil sociographique très éloigné des premiers : ce sont des Anglais et des ouvriers, comme la plupart des résidents de longue date du quartier. Il pointe alors un « racisme sans race » et une « exclusion sans fracture économique », qui ne peuvent se comprendre qu'en rapport aux processus territorialisés de construction d'une cohésion sociale « villageoise », laquelle met à distance le voisin dans la proximité¹.

Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire ont de même montré, dans le cas des grands ensembles, que « la signification de l'habitat et des proximités spatiales qu'il impose est fonction de la trajectoire sur laquelle il s'inscrit pour chaque groupe »². En cela, posant que le social est irréductible au spatial, la définition de Henri Lefebvre, pour lequel « l'espace est la projection au sol des rapports sociaux », est toujours d'actualité. Certes, cette définition est réductrice, dans la mesure où les relations entre espaces et sociétés sont beaucoup plus dialectiques ou circulaires. Mais elle a l'intérêt de s'opposer à l'idée selon laquelle l'urbanisme, ou plus largement la planification, influencerait directement la société en maîtrisant les formes spatiales pour favoriser tel ou tel comportement social – à l'instar de la thèse de Le Corbusier, pour lequel si on aménage bien l'espace résidentiel il y aura une société cohésive. Le social prime sur le spatial, sans nier son influence³, et les aménagements de tramway ne peuvent non plus l'ignorer. Les études menées dans le cadre de l'Observatoire des effets du tram au sein de l'Agence de développement de Strasbourg (ADEUS) viennent le confirmer, à l'exemple des perceptions des habitants du quartier de HautePierre qui ont été enquêtées :

« On a interrogé les habitants de HautePierre avant/après le tramway. [...] On les a interrogés aussi sur combien de temps vous mettez pour aller sur quelques grands lieux : les Halles [près de la gare], le centre-ville, et entre l'enquête

¹ Norbert Élias, *Logiques de l'exclusion*, Paris, Fayard, 2001 (trad. fr.), pp. 14-19.

² Jean-Claude Chamboredon, Madeleine Lemaire, « Proximité spatiale, distance sociale : les grands ensembles et leur peuplement », *Revue Française de Sociologie*, 11 (1), 1970, pp. 3-33, cité p. 12.

³ Henri Lefebvre, *Le Droit à la ville*, Paris, Anthropos, 1968 ; dossier « 30 ans : anciens débats, nouvelles questions », *Espaces et sociétés*, 101-102, 2001, pp. 17-34.

avant et l'enquête après, le temps de déplacement perçu entre Hautepierre et les Halles a chuté très fortement. Par contre, la perception du temps avec la Place de l'Homme de Fer [centre-ville] est restée exactement la même, alors qu'il y a 200 m. entre les deux [Halles-Homme de Fer]... On comprend assez bien : il y a une barrière sociologique qui n'est pas une barrière physique, il y a une barrière d'accessibilité qui n'est absolument pas une barrière physique, elle est sociologique, elle est mentale, et que le tramway n'a pas résolue. Clairement, le tramway ne peut pas tout, ça montre un petit peu aussi les limites » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Corrélativement, une autre variable d'importance tient à la notion d'accessibilité *via* les TC, et en particulier le tram, pour les habitants d'une agglomération, vis-à-vis de différents équipements, services marchands et autres biens publics. En creux, c'est la question du quartier appréhendé par l'action publique « en soi » ou en relation, dans la ville, qui est posée et dont on sait qu'elle oriente les politiques urbaines françaises, à travers le prisme induit en termes de ségrégations socio-spatiales notamment, qui seront plus ou moins aiguës en fonction du point de vue retenu (sachant que, classiquement, la « politique de la ville » en France s'est forgée autour du modèle du quartier « en soi », en constatant d'autant plus de discriminations). Si le tram doit favoriser le rapprochement, il n'en demeure pas moins des effets d'échelles et d'espaces de référence des actions menées, où le déplacement, l'accessibilité et l'image mentale des usagers ne coïncident pas nécessairement. En arrière-plan, deux grilles de lecture sont possibles : ce que représente le tramway dans et pour un quartier et ce qu'il représente à l'échelle de la ville ou de la métropole¹, ce qui a des incidences en termes de construction de l'acceptation sociale du projet – dans divers registres : discriminations socio-spatiales, accès aux services, diversité d'usages, etc. Ici aussi, les études menées par l'Observatoire des effets du tram à Strasbourg sont riches de sens, en particulier en se plaçant à l'échelle de l'agglomération et en décentrant le regard, ou plutôt les critères usuels, soit la distance au centre-ville :

« On a développé un modèle de temps de parcours en TC qui a permis de générer des questions d'accessibilité. Chose que la CTS n'a pas forcément l'habitude de faire – c'est normal, c'est pas son job. Chose que la Communauté urbaine n'a pas l'habitude de faire – c'est un peu plus embêtant mais c'est pas forcément leur job. De se positionner du point de vue de l'utilisateur. Donc de mettre au point des outils qui permettent de dire quand on habite là voilà le temps de parcours pour aller... partout ». [...] Et de se dire l'accessibilité, c'est pas que l'accessibilité à un territoire, c'est l'accessibilité à des services, à des emplois. On peut compter l'accessibilité non pas en minutes, mais en termes d'emplois... à combien d'emplois est-ce que j'ai accès en trente minutes en TC ? Et finalement, c'est pas parce que je suis au fin fond de Plobsheim [une commune en couronne de la CUS] et à une heure de la Place de l'Homme de Fer [centre-ville de Strasbourg] que j'ai une mauvaise accessibilité, parce que si j'ai accès à 50 000 emplois, à un lycée, à un collège, à une école primaire, maternelle, que j'ai accès à des commerces, tout ça à peu près à trente minutes, est-ce que vraiment j'ai une mauvaise accessibilité ? » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Ce sont ces deux mêmes piliers – le tram comme vecteur de rapprochement des quartiers et comme mode de desserte d'équipements urbains majeurs – qui apparaissent structurants dans le cas montpellierain également. Tout un discours y accompagne dès 2003 le projet de la ligne 2 du tram, présenté comme d'importance en termes de desserte de la population de l'agglomération, bien sûr, mais avec ces deux traits particulièrement mis en avant : la population desservie est entendue à l'échelle des différents quartiers, et le tram est vu comme un moyen d'assurer une accessibilité renforcée à un ensemble de services publics pour ces habitants.

« C'est le tracé qui permet de desservir le plus grand nombre d'habitants de l'Agglomération. En effet, le tramway a pour vocation à se rapprocher au plus près des lieux d'habitation. Au centre de la ligne, le projet de ligne 2 traverse les zones d'habitat des quartiers d'Aiguelongue, des Beaux-Arts, des Aubes, du Parc à Ballons, de la Pompignane, de Strasbourg-Gares, du Lemasson, du Mas Drevon ou encore de la Croix d'Argent. [La ligne 2] contribue également à l'amélioration du service public en assurant la desserte des collèges et lycées Joffre, Mermoz et Clémenceau, des administrations, l'Hôtel de Police, la poste, la direction régionale de la SNCF et également de nombreux équipements sportifs comme, par exemple, la future piscine Amphitrite à Saint Jean de Védas », énonce le directeur général des services techniques de Montpellier Agglomération (HM n° 201, 09/2003)².

2.2. Le tram comme projet d'agglomération : négociations/conflits d'échelles et d'institutions

L'inscription du projet de tramway en termes de développement social renvoie à une pluralité d'échelles urbaines et à leur mise en connexion, spatiale et sociale, au niveau de l'agglomération ou de la métropole, et non uniquement de la ville-centre. Lorsqu'on passe

¹ Dominique Lorrain, « La dérive des instruments. Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique », *Revue française de science politique*, 56(3), 2006, pp. 429-455.

² Ces deux arguments restent constants dans la présentation faite dans le magazine intercommunal par la suite. Cf. par exemple HM n° 224, 11/2005 ; n° 235, 12/2006.

d'un rapport quartiers/ville à une interaction ternaire quartiers/ville/intercommunalité, la négociation se déplace, pour une part, sur le plan des relations institutionnelles entre collectivités – chacun convoquant toujours le répertoire du lien social et de l'accessibilité offerte par un service public de transports. Par exemple, à Strasbourg, en 2006, il est question d'un « moment rare de la transformation du Neuhof qui sera desservi par le tram, fin 2007 », pour le maire Fabienne Keller, soit « une étape supplémentaire de ce véritable trait d'union qui reliera de nouveaux quartiers et des communes entre eux ». Le projet est expressément posé comme inter-échelles, celles des quartiers et des communes au sein de la métropole : « En préservant l'environnement, en désenclavant des quartiers, en participant au développement économique et à la promotion du lien social, le tram bénéficie aux habitants de toute l'agglomération de manière harmonieuse et durable » (*Strasbourg Magazine*, n° 173, 05/2006).

Relier les communes entre elles : les aménagements de mobilité urbaine au centre du projet d'agglomération

Deux enjeux apparaissent liés, mais ils ne sont pas traités de la même façon. Le tram se présente d'abord comme un instrument privilégié pour relier les communes entre elles, faisant que les aménagements de mobilité urbaine sont placés au centre du projet d'agglomération, à Strasbourg comme à Montpellier. Cet aspect apparaît largement partagé.

Par exemple, l'affichage d'une mise en relation élargie entre les quartiers de Strasbourg et les communes de couronne est très net : « L'extension des lignes du tram dépasse le seul enjeu des transports publics et l'apaisement de la circulation automobile. [...] De cela dépend l'aménagement de tout un secteur [...], avec notamment l'implantation de la future grande médiathèque et un ensemble d'activités culturelles, commerciales et de services, mais aussi d'habitat. Le projet tram, c'est aussi le renforcement des maillages entre les autres quartiers de Strasbourg et les communes proches, comme le quartier européen, la Robertsau ainsi que Lingolsheim et Ostwald », écrit en 2004 le maire Fabienne Keller (*Strasbourg Magazine*, n° 157, 11/2004). On se situe ici dans un répertoire qui s'avère plutôt consensuel, parce que rassembleur : le « grandissement » du projet à l'échelle de l'agglomération ne doit oublier personne. « Le tram est un élément stratégique de l'intégration des quartiers dans la ville et des communes de l'agglomération qu'il dessert. C'est la colonne vertébrale qui structure et irrigue les transports », lit-on encore dans *CUS Magazine* (CM n°29, 11/2005 à 01/2006). Pour prendre un cas parmi d'autres, à savoir la desserte de la commune d'Ostwald, l'arrivée d'une liaison de tram est présentée, de façon usuelle, comme une impulsion en termes d'aménagement urbain et de production de centralité, y compris en périphéries : « Outre sa desserte et son désenclavement, le tram nous permettra de restructurer la commune autour d'un vrai centre », écrit le maire (CM n°18, 02/2002).

Du côté montpelliérain également, le tram est largement présenté comme lien entre la ville centre et les communes périphériques, permettant de repenser la mobilité et les liens urbains :

« Plus on va vers la périphérie, et plus la complexité est importante, puisque, d'une part, il y a l'étalement urbain qui s'est fait de manière plus ou moins ordonné, plutôt moins que plus dans certains cas de figure [...]. Mais je crois que c'est l'un des effets de la mise en service de la 2^e ligne de tramway, c'est que l'arrivée d'une ligne de transports structurante dans des communes qui se considéraient plutôt à l'extérieur par rapport à la ville-centre leur donne une autre dimension. Elles se rendent compte qu'elles ne sont pas si à l'extérieur que ça, et que très très vite finalement elles se retrouvent regroupées sur la ville-centre. Donc ça leur donne un caractère plus urbain, sur l'ensemble des thèmes » (M.L., M.D., C.agglo de Montpellier, 28/02/2007).

Il n'en reste pas moins la question de la faisabilité technique et du coût croissant à mesure que l'on s'éloigne du centre, en même temps que la fréquentation, elle, devient moins

importante, notamment parce que le temps de trajet croît, ce qui pénalise l'usage du tram par rapport à la voiture. Cet urbaniste de l'agence de développement de Strasbourg l'explique :

« La question, c'est quand on est plus loin... Est-ce que ça a un sens d'aller à dix ou quinze kilomètres en tramway de la place de l'Homme de Fer [centre-ville], c'est bien ça la question aujourd'hui. Le tramway, c'est 20 km/h, ça va pas beaucoup plus vite, ça peut peut-être monter à 22 si on a des inter-stations beaucoup plus longues, mais alors il y a moins de monde qui monte et finalement ça coûtera plus cher du km pour moins de monde, donc c'est pas vraiment évident. [...] On sait qu'au-delà de vingt minutes, on va commencer à perdre des clients, pour des gens l'effort va être jugé un peu trop fort, ils vont préférer prendre la voiture » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Or, les élus des communes de couronne réclament des dessertes, y compris des liaisons entre communes sans passer par la ville-centre, même si, en regard des investissements que représente le tram, les chiffres avancés peuvent paraître limités. Mais c'est là une question d'échelle de lecture et d'appréciation, et les maires de « petites » communes ne sont pas rares qui argumentent le contraire ; par exemple, dans la Communauté urbaine de Strasbourg, le maire d'Ostwald déclare :

« Je dis simplement que le réseau de tram est conçu comme radial, avec des espèces de rayons qui vont vers le centre de Strasbourg. [...] Les systèmes sont concentrés sur des nœuds qui sont autour de la Place de l'Homme de Fer et ce système-là je dis qu'il faut le dépasser en TC. Le système circulaire de villes à villes qui sont autour de Strasbourg doit aussi exister quelque part. C'est sûr que les moyens financiers ne sont peut-être pas suffisants pour en faire beaucoup, mais il y a un besoin. [...] Le résultat des courses, c'est que sur Ostwald le directeur des médiathèques m'envoie un papier "voilà la fréquentation, les habitants d'Ostwald qui sont abonnés aux médiathèques de la CUS, avec les tranches d'âge" : les Ostwaldois qui vont à la médiathèque d'Illkirch sont 750, de Lingolsheim 85, [...] il y a quand même un volume intéressant, c'est aussi une question de déplacement. Voilà, il y a une vie en dehors du centre de Strasbourg » (J.-M. B., maire d'Ostwald, 22/10/2009).

Face à ces requêtes, des solutions « alternatives » sont explorées, parmi lesquelles le bus à haut niveau de service. C'est là une problématique que l'on rencontre à l'heure actuelle dans plusieurs métropoles françaises, à commencer par Nantes, qui a lancé la formule du « Busway ». Elle revient schématiquement à appliquer le « modèle » des lignes et services de tram à un matériel de type bus. Même s'ils sont consommateurs d'espace, ces aménagements sont valorisés parce qu'ils permettent de maîtriser les coûts de nouvelles lignes, donc de relier les périphéries moins denses¹. C'est particulièrement vrai dans des agglomérations où une place importante est dévolue au tram, devenu un référent quasi-obligé des politiques urbaines et de DD locales. En effet, l'exemplarité revendiquée est à double tranchant : au bout d'un certain temps, le tram peut apparaître moins « innovant », alors même que les décideurs souhaitent demeurer « pionnier » en matière de TCSP. On peut comprendre ainsi les projets relatifs à des TC sous d'autres modalités, avec en particulier des exigences de souplesse et de dessertes étendues ; ce technicien de la CUS explique :

« Je constate que toutes les communes veulent le tram, donc ça veut dire que le tram donne une bonne image, ça marche. Bon, on peut pas étendre éternellement jusqu'en périurbain comme ça, il y a quand même des contraintes d'exploitation, ça coûte très cher à l'exploitation et l'investissement. Aujourd'hui, la réflexion, c'est quel mode de transport on pourrait faire. Le réseau du tram a son armature, ça va pas beaucoup changer dans les années à venir. [...] Donc l'idée, c'est comment desservir les communes périphériques qui souhaitent le tram mais qui souhaitent surtout rejoindre le centre-ville de manière rapide, parce que plus on étend le tramway, plus le temps de parcours entre la périphérie et le centre-ville est long, et au bout d'un moment le tramway n'est plus performant par rapport à la voiture. Donc l'idée c'est d'avoir d'autres modes de transport complémentaires du tram comme le BHNS. [...] Un bus à haut niveau de service, c'est comme un tram sauf que c'est un bus qui roule en site propre, il y a le même niveau de service, il y a des informations voyageurs aux stations, une billettique aux stations, des arrêts de bus qui ont la même forme que les arrêts de tram et le site propre. Il y a une réflexion autour de ça » (C.F., CUS, 11/06/2010).

¹ Philippe Hamman, Christine Blanc, *Sociologie du développement durable urbain, op. cit.*, pp. 64-65.

Le tram, objet de négociation intercommunale dans les rapports centre-périphéries

Plus complexe est le deuxième aspect, où le tram devient un objet de négociation intercommunale dans les rapports centre-périphéries. Celle-ci peut se repérer au titre des arbitrages et des équilibres politiques qui affleurent dans le cadrage du projet, mais aussi ne pas fonctionner, et voir la conflictualité reconfigurer le projet d'agglomération. Ceci accentue les débats qui existent déjà au sein de la ville-centre, entre les différents quartiers. Un fonctionnaire de la Communauté urbaine de Strasbourg le relève : « Des tensions, il y en a dans la Communauté urbaine, les transports c'est une compétence communautaire. [...] Il y a des débats avec les communes, tout comme il y a des débats avec les adjoints de quartiers de Strasbourg » (M.M., CUS). Il est en particulier question d'équilibres à rechercher en permanence, pour l'intercommunalité, entre les aspirations des différentes communes membres, et notamment celles qui sont les plus éloignées de Strasbourg, à disposer d'une desserte de tram, et les implications budgétaires de ces projets :

« La position de la CUS là-dessus c'est vraiment... On a bien une autorité organisatrice qui est clairement identifiée comme étant le financeur de ces projets. Son vrai rôle aujourd'hui c'est plus de prendre toutes les demandes qui peuvent émaner de chacune des communes, chacun en veut plus, voudrait du tram, pour assurer une cohérence territoriale d'ensemble, et puis tout en restant compatible avec les finances publiques. Le vrai challenge est là, c'est continuer de développer, c'est satisfaire les aspirations de chacune des communes qui composent la CUS, et notamment les communes qui sont le plus éloignées, parce que c'est probablement elles qui ont vu le moins de changements sur le réseau aujourd'hui, tout en restant dans une enveloppe financière qui tient la route » (J.T., CTS, 17/06/2009).

Au-delà de cette première lecture, un processus de politisation de l'enjeu s'opère autour des revendications des édiles sur les extensions du réseau de tram à l'échelle métropolitaine, à l'inverse des énoncés consensuels. Le cas strasbourgeois le montre ; les dessertes des communes de la CUS sont prises dans une compétition politique, compte tenu de la construction légitimatrice qui en est faite par les décideurs. Le contexte d'un changement d'équipe municipale permet singulièrement de le voir. C'est le cas en 2008, lorsque succède au tandem de droite Keller-Grossmann une nouvelle majorité de gauche conduite par Roland Ries à Strasbourg ; dans le magazine municipal, la tribune d'un groupe d'opposition, aux commandes au cours de mandature écoulée, est très parlante, pour revendiquer le registre de l'action autour du tram en termes de développement urbain partagé :

« L'arrivée définitive du tramway à Lingolsheim [...] marque l'achèvement des extensions entreprises depuis 2001. [...] Seuls le quartier de Koenigshoffen et le cœur de la Robertsau ne sont pas encore desservis. [...] Il nous semble aussi essentiel de procéder au prolongement de la ligne A jusqu'au Zénith et futur parc des expositions, comme nous nous y étions engagés. En l'espèce, il ne s'agirait ici que de la continuité républicaine de ce projet. Le tram à Koenigshoffen, au cœur de la Robertsau et jusqu'au Zénith, tels sont les extensions qui nous semblent aujourd'hui prioritaires ! » – Groupe des Démocrates pour le Progrès (UMP - Nouveau Centre - Indépendants) (*Strasbourg Magazine*, n° 194, 07/2008).

La négociation du projet est fortement contrainte par les équilibres politiques, à la fois ceux entre la ville-centre et les communes à l'entour et ceux liés aux affiliations partisans. On pourrait en même temps penser que de la disjonction possible de ces deux modes d'adhésion se dégagent des coalitions suffisamment fluctuantes, avec des recompositions d'alliances possibles, pour qu'émergent des (marges de) négociations. Toutefois, la variable des contextes locaux se révèle discriminante, en fonction de la part relative, socio-démographique et économique, de la ville-centre par rapport aux communes avoisinantes¹.

¹ Plus largement, cf. Philippe Hamman, Christine Blanc, *Sociologie du développement durable urbain*, op. cit., pp. 42-46.

Or, dans l'agglomération de Strasbourg comme de Montpellier, ce rapport est très en faveur de la première.

Le poids de Strasbourg est à la fois démographique, politique (il est courant que le maire de la ville soit aussi le président de la Communauté urbaine) et même technique, compte tenu de la particularité historique de la CUS reposant sur une fusion des appareils administratifs de la ville de Strasbourg et de la Communauté urbaine : les mêmes agents travaillent pour les deux collectivités, et souvent sous la responsabilité d'un même élu ; ce n'est que récemment qu'une distinction maire de Strasbourg/président de la CUS est apparue, mais en restant dans une même majorité. Ces techniciens de la CUS et de l'Agence d'urbanisme soulignent sans détour un primat strasbourgeois de fait :

« De toute façon, c'est vite vu : Strasbourg, c'est 260 000 habitants ; 28 communes et le reste, c'est 451 ou 452 000 habitants. Donc Strasbourg est majoritaire en termes de décision, c'est pas comme à Lille, avec Tourcoing et Roubaix par exemple qui ont à peu près les mêmes masses, ou à Lyon avec Villeurbanne, chez nous c'est net. [...] Strasbourg est intégrée dans le fonctionnement de la CUS, il y en a qui travaillent tantôt pour la CUS tantôt pour la ville, selon les compétences et tout ça est bouclé budgétairement, réparti » (R.N., CUS, 04/05/2009).

« C'est compliqué, parce que les services de la communauté urbaine sont aussi les services de la ville, c'est-à-dire que les services de la Communauté urbaine dépendent... [...] En 2000, c'étaient quand même deux Strasbourgeois : Fabienne Keller et Robert Grossmann, aujourd'hui Roland Ries est strasbourgeois et maire de Strasbourg, Jacques Bigot, président de la CUS et maire d'Illkirch [la plus importante commune après Strasbourg, mais de moins de 30 000 hab.], donc là il y a un peu plus de dichotomie. N'en demeure pas moins que les services restent, c'est des habitudes qui sont prises, et puis il y a aussi le poids de Strasbourg, c'est quand même 250 000 habitants sur une agglo de 450, c'est des rapports extrêmement compliqués » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Le maire de la commune d'Ostwald, membre de la CUS, ne cache pas son sentiment d'une association courante entre la ville et la Communauté urbaine dans les politiques locales des déplacements, sur le mode du « cela-va-de-soi » que cet élu regrette :

« Il y a toujours quelque chose qui se dit par rapport à Strasbourg, nous aussi nous trouvons qu'on raisonne trop dans la bulle de la ville de Strasbourg sur Strasbourg. Le poids est là et on le voit sur des dossiers où il y a des choses qui évoluent. Par exemple, dernièrement je tombe sur un article concernant le vélo, J.-L. M. [chargé du projet], il veut mettre en place le Vélib' à la strasbourgeoise, très bien mais il a oublié tout ce qui est autour de Strasbourg, dans son plan, et il communique avec la presse locale là-dessus, et il écrit au nom de la ville de Strasbourg et de la CUS, il est engagé par les deux. Le plan vélo, il est CUS. [...] Je dirais, c'est l'état d'esprit qui consiste à parler d'abord de Strasbourg, vous savez il y a les expressions : à Strasbourg, on dit "la ville" et on dit "la CUS et l'Agglo", et quand on dit "la ville" c'est bien la ville de Strasbourg. Cette expression est beaucoup dans la bouche des élus strasbourgeois, et quand ils disent ça, souvent ils auraient dû dire la CUS et pas la ville parce que le projet est bien d'essence communautaire » (J.-M. B., maire d'Ostwald, 22/10/2009).

Même s'il s'agit d'une Communauté d'agglomération et non d'une Communauté urbaine – plus intégrée –, le cas montpelliérain n'est guère différent. Le déséquilibre de population – et, institutionnellement, le ratio entre le nombre de conseillers communautaires issus de Montpellier et ceux des autres communes de l'agglomération – se traduit par un tram qui dessert prioritairement la ville-centre, plutôt qu'un projet pensé à l'échelle urbaine élargie, si on en croit cet expert de la Chambre de commerce et d'industrie :

« Le gros problème de tramway de Montpellier, il faut aller chercher les causes des problèmes dans le fonctionnement de notre démocratie. C'est toute l'agglo qui paie, mais, en réalité, c'est un tracé très montpelliérain [...]. C'est tout à fait lié à la désignation du Président de l'agglo. Je parle pas de personnalité, je parle du dilemme institutionnel, à partir du moment où c'est la ville-centre qui a la majorité, le tramway est fait pour la ville-centre. C'est-à-dire qu'on a un tramway urbain ; on n'a pas un tramway d'agglomération. La première ligne est caricaturale » (R.S., CCI, 24/06/2009).

La société des transports répond, sans surprise, par un argument de fréquentation des lignes de TC, tram et bus, marquée par l'attractivité du centre-ville :

« Les flux qui sont identifiés, qu'on a pu voir dans les enquêtes ménages, il y a une concentration quand même des déplacements vers le centre de Montpellier. On a quand même créée une ligne de rocade, qu'on appelle "la ronde" et qui permet de relier des secteurs éclatés, et qui fonctionne bien, mais ça a des limites. On a même eu des expériences malheureuses de développement de lignes [de bus] un peu circulaires qui fonctionnent pas bien. [...] La difficulté ne réside pas dans la distance en elle-même, c'est le coût qui va varier. Forcément, s'il y a une commune qui se situe à 20km, et l'autre à 5km, si on les met à la même fréquence, on fera plus de km avec celle à 20km, donc on aura un coût et une rentabilité qui sera moindre. Et plus on est loin de la ville centre et moins on prend les transports en commun. C'est le paradoxe : ça coûte plus cher, et en plus il y a moins de monde. Donc la difficulté, elle vient aussi de là » (M.M., TaM, 02/03/2007).

Plus largement, les rapports villes-agglomération se résument pour les plus petites communes à « en être ou pas ». Un associatif local investi autour des projets de tram le dit sans détour :

« Ce sont des rapports de force. Il y a des communes qui sont parties, qui ont quitté l'agglomération. Parce que si vous n'allez pas dans le sens du chef, vous n'avez pas la parole au conseil d'agglomération : il vous coupe le micro. C'est ça ! Soit vous faites allégeance, sinon vous partez. [...] Il n'y a pas de juste milieu ici. Si on n'est pas pour, on est contre. Alors c'est soit on ferme sa gueule, soit on s'en va » (M.B., Collectif tramway, 03/03/2007).

L'« épisode Palavas » le confirme : « La décision du maire de Palavas a été une décision politique de dire : "je ne veux plus rester dans l'agglomération". Puisque, jusqu'à son départ, il avait toujours voté à l'unanimité les projets de l'agglomération. La première ligne de tramway en 1995, c'est quand même il n'y a pas si longtemps » (entretien, fonctionnaire à la comm. d'agglomération de Montpellier, 28/02/2007). Tant qu'il était membre de l'institution, le maire de Palavas votait donc « comme tout le monde », et lorsqu'il y eut un différend, il s'est retiré. Un associatif local évoque une double dimension personnelle et politique à l'arrière-plan :

« Pendant longtemps, le maire de Palavas votait les projets de Georges Frêche, tout ça. Il y a eu un désaccord, et je ne sais pas pourquoi Georges Frêche s'est mis à l'insulter, à dire que sa fille était dans l'immobilier, qu'elle faisait des affaires sur Palavas. Il s'est mis à l'attaquer personnellement, à lui couper le micro, à l'empêcher de parler. [...] Et puis un jour le maire de Palavas a dit : il faut changer le fonctionnement de l'agglomération, et à ce moment je serai candidat au poste de président de l'agglomération. Et après il y a eu des problèmes de fonctionnement de l'agglomération. D'abord, pas de subventions... parce que si vous déplaitez, l'agglomération ne subventionne pas. [...] Les dossiers remis la veille, enfin vraiment, une caricature de démocratie. Donc à ce moment-là, il y avait une opportunité politique pour le maire de Palavas de demander sa sortie, le Premier ministre l'a signée. Et dès le lendemain, les abri-bus étaient démontés, les poubelles du ramassage du verre, du papier ont été enlevées. [...] Dès le lendemain, ils ont tout arrêté. Georges Frêche a voulu se venger. La vengeance, pour lui, ça se mange chaud » (M.B., Collectif tramway, 03/03/2007).

La conséquence a donc été la rupture des dessertes de transports en commun assurées par la Communauté d'agglomération, et incidemment l'absence de liaison par tram du centre-ville de Montpellier vers la mer, le projet d'extension ne prévoyant pas de relier la commune « dissidente ». Ce conflit a beaucoup marqué les esprits localement :

« C'est vraiment des trucs idiots, et ça a des conséquences encore, par exemple le tram, Frêche [président de Montpellier Agglomération] l'a arrêté pour l'instant à Pérols, c'est-à-dire à 1 km du bord de mer, donc les gens qui veulent aller à la mer continuent à pied et les habitants de Palavas peuvent pas rejoindre la ville par le tram », ponctue un élu vert de Montpellier (J.-L. R., conseiller municipal, 01/03/2007).

« C'est une histoire politique, [...] qui prive Montpellier de son littoral. [...] C'est un réel manque pour l'agglomération de ne pas avoir une ligne qui va à la mer. C'est scandaleux. Ça s'est passé de manière complètement ubuesque. [...] Il y a un bus maintenant, d'Eurotransport, les prix ont été multipliés par deux ou trois, ils ont trois fois moins de bus » (M.M., TaM, 02/03/2007).

Polémique « à rebonds », la question est revenue au premier plan relativement au projet de 3^e ligne de tram, dont il est prévu qu'elle s'arrête à Pérols et ne desserve donc pas les communes littorales qui ont quitté la Communauté d'agglomération. Ce dossier, d'emblée personnalisé et politisé, est l'objet de controverses entre majorité et opposition municipales à

Montpellier, l'UMP estimant que cette « punition » des élus qui ne se rangeraient pas derrière la ligne de Georges Frêche se fait d'abord au détriment des habitants de la ville-centre. La tribune publiée en juin 2009 dans le magazine municipal par le président du groupe UMP l'illustre, en même temps qu'elle révèle toute la part de la négociation et ses multiples scènes et arènes, à différentes échelles, autour de ces « grands projets » de tram, très investis politiquement. Dans le cadre des discussions avec l'État quant à l'obtention de subventions pour la réalisation de ladite ligne 3, l'opposition municipale, qui est aussi la majorité gouvernementale nationale, fait pression afin que l'obtention des subsides soit conditionnée au fameux accès à la mer ! Il s'agit donc bien d'une transaction inter-scalaire qui se révèle à travers ces « coups » politiques, avec le financement de la ligne comme levier ; reste à voir quel en sera le produit...

*« Le tram ira à la mer, contre l'avis de l'Agglo
Jacques Domergue, président du groupe UMP-NI*

J'ai obtenu de Jean-Louis Borloo, ministre de l'Écologie, que l'État donne plus de 82,6 millions d'Euros pour la construction de la nouvelle ligne 3 de tramway à Montpellier, à la condition que celle-ci aille jusqu'à la mer.

L'Agglo ne voulait pas que la troisième ligne du tram aille jusqu'à la mer, vers Palavas ou Carnon, communes littorales en limite de l'Agglomération. Pour des raisons purement politiques, Mandroux [maire de Montpellier] et Frêche s'opposaient à ce que le tramway aille jusqu'à la mer en se réfugiant derrière des arguments juridiques et techniques totalement infondés. C'était une manière de sanctionner les communes de Carnon et Palavas pour avoir quitté l'Agglo ; en fait, ce sont les Montpelliérains qui étaient pris en otage ! Le ministère n'avait pas compris le caractère stupide et partisan de la décision de l'Agglomération. J'ai usé de la pédagogie et de la persuasion nécessaires pour faire comprendre à Jean-Louis Borloo que l'État ne pouvait pas subventionner un projet de 3^e ligne de tram qui s'arrêterait à 800 m de la mer. Le ministre a compris que l'État devait se positionner en arbitre, et que les Montpelliérains ne voulaient plus voir les familles marcher par 40° à l'ombre, parasol sous le bras, glacière et enfant sur le dos pour rejoindre la Méditerranée.

J'ai demandé et obtenu que la subvention ne soit débloquée que si le tramway était prolongé jusqu'à la mer. Pour moi, c'est l'intérêt général qui prévaut ! Mandroux et Frêche devront s'exécuter » (MV n° 336, 06/2009).

2.3. Mixité et diversité des publics du tram

La « mobilité partagée » constitue un troisième élément de l'inscription sociale des projets de tram, corrélé au désenclavement des quartiers, mais qui déborde cette première dimension. Il est plus largement question d'une politique d'accessibilité des transports en commun à différents groupes, tels que les personnes handicapées et à mobilité réduite, les personnes âgées, les femmes enceintes, etc., ce qui passe par un ensemble d'aménagements techniques – l'introduction de planchers bas ou d'espaces réservés se retrouve pour le matériel roulant à Strasbourg comme à Montpellier, par exemple. Deux répertoires peuvent donc être distingués : l'exigence d'accessibilité matérielle du tram et l'appel au registre de la mixité sociale ; ils donnent lieu à des modes de négociation différents.

L'exigence d'accessibilité matérielle du tram et sa négociation

Dans le premier cas, des contacts institutionnels sont noués avec des associatifs, notamment des groupements de personnes handicapées, aussi bien à Montpellier qu'à Strasbourg (Tableau 2), établissant des scènes de relations *ad hoc* : commission Handicapés à Montpellier, mission Ville et handicap à Strasbourg. L'évolution du matériel tram de la CTS [Compagnie des transports strasbourgeois], est significative de cette attention des décideurs, régulièrement avancée dans les magazines communaux et intercommunaux :

« Dans les nouvelles rames Citadis, à l'avant et à l'arrière, deux gros carrés bleus attirent désormais le regard vers le sol. La CTS, en partenariat avec les associations de défense des personnes en situation de

handicap, invite les usagers à plus de courtoisie [...]. Emplacements identifiés de 80cm sur 80 agrémentés de boutons permettant aux personnes en fauteuil de se signaler au chauffeur et autocollants réservant certaines places rappellent, à ceux qui l'ignorent encore, que les transports sont communs. Et que le confort de chacun passe, parfois, par un tout petit peu d'attention pour autrui » (SM n° 179, 12/2006).
« Aujourd'hui, estime le chef de service de la mission Ville et handicap, on peut dire que le tram est accessible à 99% des personnes en situations de handicap. Pour les malvoyants, des messages sonores annoncent les stations et indiquent les correspondances ; et des clignotants de fermeture sont destinés aux personnes déficientes auditives dans les nouvelles rames » (SM n° 191, 04/2008).

L'extrait suivant tiré de *CUS Magazine* est révélateur de cette coopération qui correspond à la négociation d'aménagements du projet du tram, de façon incrémentale et sans remettre en cause le projet lui-même :

« Rendre le transport collectif accessible à tous, voilà le leitmotiv à Strasbourg où, mi-septembre, les représentants d'une quinzaine d'associations de personnes handicapées ont été conviés à un petit voyage de découverte du réseau. L'occasion de voir les nouveautés mises en place pour les personnes malvoyantes, ou à mobilité réduite, mais aussi de revenir sur tout ce qu'il reste à faire. Autour des élus et des représentants de la CTS, le manque de barrières, la nécessité d'augmenter le volume des annonces, l'ajout de plans inclinés, les accès au tram, etc., ont donc été au cœur d'un débat constructif qui devrait prochainement permettre de faciliter encore davantage l'accès au nouveau réseau à tous les habitants » (CM n° 35, 10/2007 à 02/2008).

À Montpellier aussi, les services de la collectivité font état d'un travail conjoint avec le comité de liaison qui fédère les associations de personnes handicapées. Le chargé de mission auprès de la TaM souligne que le comité de liaison et la mission Ville ont travaillé ensemble dès le début des études, puis sur le chantier : « C'est un travail important, mené durant ces dernières années, qui va se poursuivre après la mise en service de la ligne 2 avec des ajustements » (MV n° 308, 12/2006). Un technicien de la TaM revient à son tour sur cette démarche d'association au projet dès l'origine :

« Quand on a mis au point le tramway, on les a intégrées au projet, parce que ce n'est vraiment pas facile pour des gens valides de savoir exactement quoi faire. Alors c'est ce que l'on a trouvé de plus simple malgré tout, c'est d'avoir des personnes mal voyantes, c'est d'avoir des personnes handicapées pour discuter avec, ça nous permet de travailler les projets plus facilement, moins en se plantant ! On a déjà avancé avec la partie participative ! » (M.M., TaM, 02/03/2007).

Plus encore, dans le cadre de sa compétence Transport, Montpellier Agglomération a mis en place ce qu'elle qualifie comme « une politique de transports publics solidaire qui tend à rendre accessible à tous bus et tramway », s'inscrivant ainsi directement dans une problématique de l'accessibilité en mobilité partagée. À ce titre, la Communauté d'agglomération se déclare « soucieuse du rôle qu'elle a à jouer en faveur de l'insertion dans la vie quotidienne des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite pour leur permettre d'être des citoyens comme les autres ». Dans le cas des aménagements liés au tram montpellierain, on peut citer par exemple les « bandes d'éveil et de guidage » pour les déficients visuels mises en place sur certaines bordures des trottoirs et des quais du tramway et qui sont sensibles au toucher du pied et à la canne. Les rames des lignes 1 et 2 du tramway, qui disposent de planchers bas et de palettes escamotables pour les personnes à mobilité réduite, sont aussi équipées d'un système d'annonces sonores donnant le nom des stations et des gares et d'écrans lumineux pour les déficients auditifs.

C'est une démarche transactionnelle que l'on repère, en termes de négociation du projet de tram avec les associations de personnes handicapées, et cela *via* une interface entre ces dernières et les services de l'agglomération et de TaM, mise en place afin d'élaborer de concert des solutions en termes d'accessibilité du réseau. De cette gouvernance élargie, on comprend le satisfecit adressé en 2006 par cet associatif :

« Le chantier du tramway a permis de faciliter l'accessibilité sur le territoire de l'Agglomération. C'est un vecteur d'intégration sociale. Pour les personnes handicapées, il n'y pas photo en comparant avec les autres villes du Sud de la France comme Toulouse ou Marseille qui ont opté pour le métro. La

collaboration exemplaire entre l'ensemble des associations regroupé au sein du comité de liaison et les services de TaM a permis de réaliser le tramway le plus accessible de France » (A. M., Comité de liaison des personnes handicapées, *in* : HM n° 235, 12/2006).

La transaction qui se donne ici à lire vaut à partir de plusieurs éléments viennent l'attester, à commencer par le versement d'une subvention revue à la hausse ces dernières années au GIHP (Groupement pour l'insertion des personnes handicapées physiques), qui a aussi une mission de transport des personnes déficientes. On lit par exemple dans le magazine *Harmonie* : « Une subvention d'un montant de 900 000 Euros sera versée en 2007 par Montpellier Agglomération au GIHP, soit une augmentation de 9% par rapport à 2006 (HM n° 235, 12/2006). En échange du soutien des élus, les responsables du GIHP saluent les réalisations et engagements de la collectivité, et sont largement relayés dans les magazines :

« Qui dit transports, dit mobilité, possibilité d'aller vers les lieux d'éducation, de travail, de formation, de loisirs... En soutenant le Service Transports Adaptés du GIHP destiné aux personnes à mobilité réduite, en développant des réseaux de transports en commun accessibles (tramway et désormais lignes de bus), Montpellier Agglomération développe une politique exemplaire en direction des personnes handicapées », déclare le président du GIHP Languedoc-Roussillon (HM n°195, 03/2003).

La coopération entre associations et collectivité, dont on connaît les ambiguïtés possibles, dans les attentes des uns et des autres (en termes d'intérêts et de valeurs) et les compromis pratiques, toujours fragiles et provisoires, qui en découlent, apparaît ainsi fonctionner sur ce dossier des transports et de leur accessibilité matérielle. Rien d'étonnant donc que régulièrement Montpellier Agglomération affiche qu'une « concertation très étroite menée avec l'ensemble des associations des personnes handicapées a précédé la mise en place des lignes 1 et 2 du tramway ». Cette concertation est qualifiée, de part et d'autre, de « constructive, puisque les rames du tramway de Montpellier sont totalement accessibles aux personnes handicapées ». Dans le même sens, et c'est un autre signe des transactions concrètes qui s'opèrent, le 1^{er} octobre 2006, Montpellier Agglomération a mis en place un titre spécifique de 30 voyages intitulé : « Correspondance GIHP ». Cette mesure, prise en charge financièrement par la Communauté d'agglomération, permet aux adhérents du GIHP d'effectuer gratuitement une correspondance sur le tramway, avant ou après un trajet réalisé dans une voiture du GIHP ; cela concerne 2000 à 3000 voyages par an (HM n° 232, 10/2006).

En même temps, il est significatif de constater qu'un responsable de la TaM ne voit dans ces aménagements que des « détails techniques » et qu'il reconnaît en même temps un traitement particulier de la question de l'accessibilité du tram pour les personnes handicapées, avec les associations comme le GIHP et au sein d'une commission *ad hoc*, c'est-à-dire en fait hors du champ général des dispositifs de concertation publique montés par ailleurs autour du projet de tram.

« On a aussi une commission accessibilité. C'est quelque chose de très important, c'est l'ensemble des personnes handicapées, des aveugles, des gens qui sont en fauteuil roulant... Donc on travaille aussi avec eux pour définir les aménagements en tenant compte de leurs contraintes. Histoires de pente pour les fauteuils roulants, de signalisations du cheminement pour les aveugles... Il y a tout un ensemble d'aménagements qu'on réalise dans le cadre de cette commission. [...] Là, ce sont des détails techniques qu'on voit avec eux, mais c'est pas de la concertation. [...] Notre rôle, c'est de trouver des compromis. [...] Donc on est à l'interface, entre les demandes de ces personnes et une interface organisationnelle entre le pouvoir décisionnel et les techniciens » (S.P., TaM, 19/06/2009) ».

L'appel à la mixité sociale et sa négociation

S'agissant de promouvoir la mixité sociale en termes de mobilité partagée, c'est en particulier la question des tarifications du tram qui est posée (Tableau 2). Si l'on peut parler de processus de négociation en la matière, ce n'est pas au seul sens comptable et budgétaire pour les sociétés de transports, mais également dans la liaison entre politique commerciale et

tarifs sociaux, qui renvoie elle-même à la problématique du développement durable urbain et à un endossement politique, susceptible d'être contesté. Ainsi, Montpellier Agglomération prône-t-elle l'accès aux transports en commun à un maximum de personnes *via* des tarifs réduits : jeunes, demandeurs d'emploi, familles, personnes de plus de 65 ans, invalides, scolaires... En pratique, il s'agit de chèques transports subventionnés pour acquérir un abonnement mensuel, soit une action de « fidélisation » des usagers aux TC plutôt que de distribuer des tickets à l'unité, on l'a vu. À Strasbourg, cette action « durable » est moins nettement avancée, mais on note la coexistence de tickets à prix réduit (pour les non voyants, mutilés de guerre, par exemple) et d'abonnements à tarifs réduits pour les jeunes, les étudiants, les personnes en parcours d'insertion. Toutefois, si de nombreux énoncés qualifient le tram comme un producteur de lien social, la rencontre de différents publics qu'il favorise, dans les rames et aux abords des stations, n'est pas exempte de problèmes à gérer pour les élus : la mixité sociale peut ainsi être conjuguée avec la vidéosurveillance (Tableau 3 et *infra*). Il s'agit de négociation valorielle¹ et de compromis pratiques, qui emportent une dimension politique. Il en est de même du contrôle des titres de transports, du reste. Un urbaniste de l'Agence de développement de Strasbourg va jusqu'à distinguer deux modes de lecture, en termes de « transport public » ou de « transport social » :

« C'est une question de point de vue : est-ce qu'on fait du transport public ou du transport social ? Plus la ville est grosse, plus on fait du transport public. Si on veut faire du transport social, la question n'est plus forcément de desservir le plus de monde, mais plutôt chercher à desservir ceux qui en ont le plus besoin. À Strasbourg, on est quand même d'abord dans une logique de transport public avant d'être dans une logique de transport social » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

3. Déplacements et mobilité dans la « ville durable » : l'évidence du tram ?

Le répertoire « social » du projet de tram, précédemment évoqué, ne peut être disjoint – on l'a vu avec l'appel à la « mobilité partagée » – de son inscription en développement durable (DD). Le tram devient ainsi en soi un vecteur de la « ville durable », en même temps qu'il est associé à une politique plus large en matière de déplacements durables dans la promotion de l'intermodalité. Sa position est ici incontestée sur la scène politique locale.

3.1. Le tram, héraut du développement durable urbain

Un mode de transport respectueux de l'environnement : l'enjeu des déplacements urbains pris dans un chaînage de développement durable

Dans l'agglomération de Strasbourg comme dans celle de Montpellier, les décideurs et les experts, les élus comme les techniciens mobilisent désormais couramment le répertoire du DD ; toute une littérature le pointe², même quand des auteurs essaient de se mettre à distance des effets de label de la ville durable comme prénotion³. Les déplacements, et donc les modes de transports collectifs, constituent un enjeu de taille de ce que recouvrent concrètement les

¹ Au sens d'Olgierd Kutý, *La négociation des valeurs. Introduction à la sociologie*, Bruxelles, De Boeck, 1998.

² Récemment, voir, entre autres, Cyria Emelianoff, Ruth Stegassy (dir.), *Les pionniers de la ville durable. Récits d'acteurs, portraits de villes en Europe*, Paris, Autrement (coll. « Villes en mouvement »), 2010 ; Pierre Lefèvre (dir.), *Voyages dans l'Europe des villes durables*, Paris, PUCA, 2008 ; Lydie Laigle (dir.), *Vers des villes durables : trajectoires de quatre agglomérations européennes*, Paris, PUCA, 2009.

³ Olivier Coutard, Jean-Pierre Lévy (dir.), *Écologies urbaines*, Paris, Anthropos-Économica (coll. « Villes »), 2010. On constate, et Jean-Pierre Lévy s'en explique dans l'introduction, l'absence relative de mobilisation du terme DD (ou « ville durable ») dans l'ouvrage, au profit du rapport ville/environnement. Ce parti connaît néanmoins des limites, et différents auteurs en viennent à introduire la notion de DD...

politiques urbaines actuelles en DD¹. En appliquant le registre du DD à ce secteur, c'est d'abord la notion d'équilibre entre différents impératifs et registres d'action qui est mise en avant par les acteurs opérationnels, en même temps que le rapport au temps et entre temporalités (le temps du projet, le temps social, le temps politique, etc.) toujours sous-jacent, à l'instar de cet urbaniste strasbourgeois :

« Pour moi, le DD, c'est un équilibre entre des questions environnementales, mais aussi des questions sociales et économiques et on ne peut pas sacrifier à l'autel de l'environnement l'attractivité de l'agglomération strasbourgeoise. [...] Aujourd'hui, on est dans une logique de croissance, donc il faut trouver un équilibre entre croissance économique, assurer le vivre ensemble, le lien social, répondre aux besoins des usagers, et garantir qu'on respire un air à peu près pur. [...] Cette notion d'équilibre, moi c'est quelque chose à quoi je crois. Quand je me retourne sur mes quatorze années d'expérience, je vois quand même à quel point ça a progressé dans les mentalités. Ce que j'ai pu dire sur les parkings relais, jamais ça me serait venu à l'idée il y a dix ans. C'est bien la preuve que c'est des questions qui émergent. [...] J'ai tenu un certain nombre de discours sur le transport en site propre ouest qui aujourd'hui commence à être repris à la Communauté urbaine, ça fait trois-quatre ans que je le porte, il faut le temps que les idées mûrissent, qu'elles soient intégrées » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Pour en savoir plus : Sur les enjeux environnementaux du projet de tramway de Montpellier, voir en chapitre annexe à ce rapport l'analyse de Cécile Frank.

Concrètement, le tram est tout d'abord arboré comme un mode de transport respectueux de l'environnement, notamment en termes de consommation énergétique², à l'opposé de l'automobile en ville et davantage que les bus, qui consomment du carburant – même si des adaptations ont lieu : bus au GNV (Gaz Naturel de Ville), etc.

« Quand on remplace un bus thermique par un tram électrique, déjà au niveau de l'énergie de traction utilisée il est plus favorable au bilan carbone, il contribue à la réduction de la pollution automobile », déclare un technicien de la Communauté urbaine de Strasbourg (M.M., CUS). Un employé de la société des transports de Montpellier insiste de même sur la perception écologique favorable du tram : « C'est entré là-dedans, toutes les notions d'éco-mobilité. Actuellement, on sait que les gens sont très réceptifs. Par exemple quand on fait un sondage par rapport à l'image du tramway, l'aspect écologie ressort à 98% ! C'est clair, afficher deux lignes de tramway, 130 000 voyageurs sur les lignes. La politique de la 3^e ligne de tramway, ça rentre là-dedans aussi complètement (M.M., TaM, 02/03/2007).

Aussi, et même si on peut objecter que le tram fonctionne grâce à de l'électricité et qu'il n'y a guère de traçabilité quant à sa production (elle peut être issue de centrales thermiques), on associe souvent ce TC à un mode de déplacement « doux »³ ; l'enjeu des déplacements urbains est ainsi pris dans un chaînage de DD (Tableau 4), où il est aussi bien question, à travers les bilans carbone notamment, de qualité de l'air pour les habitants que d'enjeux de plus long terme comme l'avenir des combustibles fossiles. Les extraits d'entretiens suivants réalisés à Montpellier l'attestent :

« On a eu, d'ailleurs, dans le cadre de l'enquête publique de la troisième ligne de tramway, on l'a bien remis en évidence, on avait fait faire une étude par Air-Languedoc-Rousillon sur la qualité de l'air sur le corridor de la première ligne de tramway, avant la première ligne et tout de suite après la mise en service de la première ligne. Les cartes, les résultats sont flagrants ! Il y a une amélioration de la qualité de l'air qui est absolument efficace, mais qui est forcément liée au fait qu'on a beaucoup moins d'automobiles qui y circulent, tout simplement » (M.L., M.D., Communauté d'agglomération de Montpellier, 28/02/2007).

« Je pense que le tramway et le tram-train vont être des réponses de plus en plus prégnantes dans les décennies qui vont venir. Pour cause de bilan carbone. Je ne vais pas rentrer dans le débat sur est-ce qu'il y aura encore du pétrole, mais pour cause de bilan carbone. Ca, ça me paraît une évidence » (R.S., CCI de Montpellier, 24/06/2009).

¹ Philippe Hamman, Christine Blanc, *Sociologie du développement durable urbain*, op. cit., 1^{ère} partie.

² Sur la montée en force de l'impératif de réduction de la consommation énergétique dans les transports urbains, cf. le dossier « La ville dans la transition énergétique » des *Annales de la recherche urbaine*, 103, 2007, notamment la contribution de Benoît Lefèvre et Pierre-Noël Giraud, pp. 128-136.

³ Le rapprochant ainsi de la pratique du vélo en ville ou de la marche à pied : Philippe Hamman, Christine Blanc, *Sociologie du développement durable urbain*, op. cit., p. 54 sq.

C'est en 2003 que la Communauté urbaine de Strasbourg affirme sa volonté de préserver l'environnement à travers une politique encourageant une « mobilité durable ». Ces initiatives s'appuient essentiellement sur le réseau de tram, considéré comme « l'un des plus performants de France » (CM n°22, 05/2003) et présenté comme offrant, en 2006, avec les lignes C, D et E, une alternative attractive au « tout automobile », en liaison avec l'extension des 408 km de pistes cyclables existantes. Le tram contribuerait, selon les chiffres avancés, à une réduction de l'ordre de 15 à 20% de la circulation automobile urbaine (SM n°164, 06/2005).

Mais là n'est pas tout. Un responsable de la société des transports de Montpellier donne bien à saisir les multiples connexions qui font du projet de tram une politique environnementale urbaine affichée en DD, au-delà de la seule dimension du TC en lui-même :

« On vise aussi avec nos aménagements à faire attention à un certain nombre de choses. On utilise des revêtements qui sont moins polluants pour les entreprises. [...] On a donc besoin d'agrandir l'atelier de maintenance des rames de tramway, puisqu'on achète 23 rames de plus pour pouvoir exploiter la troisième ligne, et sur ce bâtiment on a prévu de mettre des panneaux solaires. On a certains aménagements pour les bâtiments, ce qui permet de mieux gérer la circulation de l'air, le rafraîchissement en été. Il y a plein d'aménagements aussi qui permettent de mieux faire circuler la lumière pour faire des économies d'énergie... » (S.P., TaM, 19/06/2009).

La mobilité durable entre DD de l'institution et du territoire

Plus précisément, la mobilité durable se révèle de la sorte à travers un cheminement de concrétisation qui passe par un *double processus*, entre DD de l'aire urbaine et DD de l'institution, c'est-à-dire se conçoit à la fois au niveau du territoire de compétence et d'action de la collectivité porteuse – ville et/ou intercommunalité –, et de cette dernière elle-même en tant qu'organisation¹. La mise en avant d'une politique locale d'« éco-mobilité » à Strasbourg depuis 2006 le traduit, croisant DD de l'institution et du territoire. La dimension visant à convertir les habitants à des modes de déplacements durables, en termes de « DD de la ville », s'accompagne d'un travail au niveau des services des collectivités, en termes de « DD de l'institution », les deux pans venant à se renforcer l'un l'autre, en termes de territorialisation des enjeux, c'est-à-dire de traduction locale des problématiques générales de DD urbain. Les magazines strasbourgeois veillent à le faire savoir :

« À Strasbourg, les agents de la Ville et de la Communauté urbaine se sont également convertis à l'Écomobilité. Outre les poids lourds employés pour la collecte des ordures ménagères (18 véhicules circulent au gaz naturel de ville), le parc véhicule affecté aux déplacements professionnels se compose de 1 000 vélos (dont certains à assistance électrique), de 62 voitures au GPL, 63 au GNV et 52 électriques, 200 scooters, 6 “tri-cycles” et met à disposition des cartes d'abonnement de bus-tram pour les déplacements professionnels. La collectivité encourage ses agents à venir travailler “en toute écomobilité”, notamment en soutenant l'abonnement CTS (remboursement partiel), en favorisant le covoiturage et en améliorant l'accessibilité et la sécurité pour les cyclistes » (CM n° 33, 04 à 06/2007).

Un slogan, « Écomobilisons-nous », accompagne à l'envie la politique locale affichée ; là encore, cet énoncé fait le lien entre des actions ciblées sur les collectivités et d'autres d'ordre territorial. Il correspond à une inscription contre le « tout automobile » et en faveur d'une mobilité durable, c'est-à-dire encourager à prendre le tram et le vélo ou à pratiquer l'autopartage et le covoiturage. La sensibilisation des habitants de la CUS s'accompagne d'actions au niveau des services de la collectivité, que ce soit le parc de véhicules professionnels ou de collecte des ordures ménagères, ou encore le soutien des agents à venir travailler « en toute écomobilité », en remboursant partiellement l'abonnement

¹ Pour un cadrage sur ce double enjeu dans les politiques locales en DD urbain, *ibid.*, 1^{ère} partie.

de TC, etc. Enfin, le secteur privé est aussi inclus dans cette démarche par le biais des Plans de déplacements entreprise (PDE) (*CUS Magazine*, n° 33, 04 à 06/2007).

C'est en 2006 que la ville de Strasbourg et la CUS mettent en œuvre un premier ensemble d'initiatives intitulé « l'Écomobilité en actions ». L'objectif affiché est de faciliter les déplacements « avec le souci permanent de respecter le cadre de vie des habitants et protéger l'environnement ». Fabienne Keller et Robert Grossmann, aux commandes de la ville et de la CUS, énoncent la définition suivante, lors de la présentation à la presse le 23 mai 2006 :

« L'Écomobilité est la clé de voûte de la politique de déplacement pour ces prochaines années. Elle doit donner à la voiture sa juste place dans la ville. Elle est un juste équilibre entre une mobilité facilitée et un environnement préservé. Les actions qui sont mises en œuvre nous permettent de résoudre les problèmes difficiles qui, si rien n'est fait, s'aggravaient et nous obligeraient alors à des mesures beaucoup plus radicales ».

Apparaît nettement une démarche de compromis pratique, sur la question sensible des flux automobiles en ville, à laquelle les exécutifs locaux, de façon générale, éprouvent des difficultés à s'attaquer de front. Le cas strasbourgeois ne fait pas exception, où l'on voit une négociation de priorités dans les projets urbains de déplacements visant à concilier autant que faire se peut des impératifs *a priori* éloignés sinon contradictoires, sans heurter les usagers nombreux de la voiture en ville et sans apparaître renier tout engagement en DD. Intérêts et valeurs se conjuguent dans ces transactions, symbolisées par un nouvel énoncé, dont on espère un effet performatif.

L'Écomobilité est présentée en 2006-2007 comme un ensemble d'initiatives « cohérentes et pragmatiques » pour les deux années à venir. Il s'agit en premier lieu de privilégier les changements d'habitude, c'est-à-dire d'encourager à prendre le tram et le vélo ainsi que les autres modes de transports alternatifs comme l'autopartage et le covoiturage. Signe des impératifs divergents en jeu, on note que « l'accès à la ville doit être facilité mais dans le respect du cadre de vie des riverains ». Le renforcement de l'offre en parkings relais tram, la promotion des parkings publics et la réorganisation des zones de stationnement sur voirie comptent parmi les principales mesures en la matière. « Verte, orange, rouge : le stationnement payant sera réorganisé en 3 zones pour 3 durées, soit 3 tarifs pour 3 durées, pour une meilleure rotation des véhicules ». Enfin, « l'écomobilité, c'est aussi accorder une place importante à la sécurité et au civisme ». La sécurité des enfants aux abords des écoles est particulièrement visée, de même que la sécurisation des circulations entre les piétons et les vélos (SM n°174, 06/2006, SM n°180, 01 à 02/2007, et CM n°32, 02 à 06/2007).

C'est bien une démarche expérimentale en train de se faire que l'on observe ainsi. Toute une pédagogie est menée en parallèle de la diffusion de la notion, afin de la faire partager par les habitants. Les magazines municipaux sont un support privilégié pour ces actions de communication en DD visant à ce que la politique affichée « prenne » et se traduise de façon concrète. Ceci suppose un travail de conviction à l'endroit de la population, qui passe par la production de définitions simples et lisibles de l'écomobilité et de ses enjeux, rapportés à la ligne de conduite des décideurs pour ménager la place de la voiture et les actions en DD ; en 2006, l'extrait suivant publié dans *Strasbourg Magazine* le fait comprendre, en mettant en avant le « bon sens » (le terme est récurrent) et la faisabilité par tout un chacun. Tout ce qui renverrait à un registre de rupture est banni, au profit de micro-adaptations qui iraient pour ainsi dire de soi, sans même une véritable négociation sous contraintes, alors même que c'est dans un tel cadre d'action que l'on se situe. L'issue de cette démarche se veut « gagnant-gagnant », en convaincant chacun, en fonction de son degré de réceptivité, à agir :

« Concrètement, l'Écomobilité, c'est surtout réfléchir à ses propres besoins de déplacement et choisir le mode le plus adapté, en privilégiant les transports doux, mais sans pour autant bannir la voiture. L'idée

étant avant tout d'agir pour un environnement préservé et une mobilité facilitée, sans se contraindre à l'excès. D'allier mobilité, « éco »logie, « éco »nomies et « éco »civisme pour des bénéfices indéniables. [...] L'Écomobilité, c'est donc avant tout accepter de s'interroger sur sa façon d'aller d'un point A à un point B et se demander quel mode est le plus pratique, économique et adapté. C'est optimiser ses déplacements, tout simplement. Ainsi, pour aller faire les courses du mois en hypermarché, la voiture restera logiquement la norme. Pas question, en effet, d'adopter des comportements extrêmes, intenable à long terme. Mais, par contre, garer sa voiture dans un parking-relais et finir le trajet en tram pour faire du shopping, [...] voilà des idées qui fonctionnent, et sont facilement adoptables. [...] À Strasbourg, avec l'Écomobilité, la Ville et la CUS incitent chacun à "penser ses déplacements différemment" et à faire preuve de bon sens. Au final, tout le monde doit être gagnant » (SM n° 178, 11/2006).

Dans son volet territorial, l'Écomobilité est en outre construite comme une démarche à échelle élargie, qui n'est pas seulement celle de la ville de Strasbourg mais bien de l'agglomération : la CUS souhaite promouvoir « une agglomération plus accessible dans le respect de l'environnement ». À cet effet, la politique en faveur des transports et des déplacements « s'inscrit résolument dans une approche globale à la hauteur des besoins de mobilité d'une grande agglomération ». Cette volonté s'illustre notamment, en 2006, par la poursuite des travaux d'extension du réseau de tram et l'organisation de l'enquête publique pour la mise en œuvre du tram-train à l'échelle métropolitaine (CM n° 30, 02 à 06/2006).

La démarche d'écomobilité « s'étend petit à petit dans l'ensemble des communes, couplée au développement intelligent des modes de transports doux. Le réseau tram poursuit son extension pour accueillir bientôt 70 000 voyageurs supplémentaires, les pistes cyclables s'accroissent au rythme de 10 km par an. Des actions sont également menées pour inciter petits et grands à opter pour les transports en commun (renforcement de l'offre en P+R, soutien à l'autopartage et au covoiturage, plans de déplacements d'entreprise, création de nouveaux parkings, extension du stationnement payant en cœur de ville pour favoriser la rotation des véhicules, incitation au civisme, lutte contre le stationnement illicite, etc.) » (CM n° 33, 04 à 06/2007).

Dans ce contexte, l'arrivée du tram dans certains quartiers et communes périphériques de l'agglomération strasbourgeoise s'accompagne d'une politique en DD urbain où la part environnementale et écologique ressort nettement. Un exemple parlant est celui de la commune d'Ostwald, avec le projet des Rives du Borie, où les enjeux de prise en compte de la biodiversité ont donné lieu à des actions précises à l'endroit du milieu, de la faune et de la flore, aussitôt rapportées dans les magazines :

« L'extension ostwaldoise du tram ouverte en 2008 s'accompagne d'une politique de développement durable et de respect de l'environnement. Ainsi, dans le cadre du projet des Rives du Borie, qui doit accueillir de nouveaux habitants, un partenariat entre la CUS et le Conservatoire des Sites Alsaciens (CSA) va permettre de redynamiser la faune et la flore locale. Le défrichement partiel des forêts du Kreuzlegert et du Ziegelert permet en effet aujourd'hui la conservation et le renforcement de ce que l'on appelle des corridors de circulation écologique [...], tout en conservant la richesse naturelle de ces lieux. 3,4 ha [...] vont en effet être spécifiquement aménagés pour reconstituer un écosystème où prendront prochainement place une forêt de type "ello-rhénane", un milieu propice au développement du crapaud vert et des autres batraciens, des prairies humides permettant la migration de la petite faune et un espace spécifique réservé aux promeneurs » (CM n° 36, 02 à 05/2008).

Pourtant, en deuxième lecture, c'est bien une transaction que l'on observe, compte tenu du défrichement d'une première zone de forêts lié au passage du tram : une compensation a été effectuée à un autre endroit, et c'est de l'exemplarité de cette opération que se réclame la CUS, ayant pris soin d'associer le CSA (sigle ?). En même temps, le produit transactionnel demeure limité ; la négociation n'a pas été complète, notamment quant à la prise en compte de la position d'une association locale d'environnement. Le projet de tram n'apparaît pas tant « en surplomb » dans un tel processus. Il correspond à une construction sociale définie en fonction des rapports de forces (où chaque groupe défend ses intérêts en fonction de valeurs

propres), c'est-à-dire passant par des transactions liant négociation et imposition dans un cadre territorial¹. Le maire d'Ostwald, commune concernée, l'explique :

« Cet endroit a été déforesté, là où passe le tram, c'est clair et net. Mais ils [les membres d'une association locale] ont obtenu, c'est pas ce qu'ils voulaient mais... une compensation de reboisement dans un secteur qui est plus loin derrière le Borie. Un reboisement fait en accord avec le conservatoire des sites alsaciens, avec lequel, au niveau de la CUS et de la ville d'Ostwald, nous allons signer la convention de gestion de cette zone » (J.-M. B., maire d'Ostwald, 22/10/2009).

Le tram contre la voiture en ville ?

En termes de DD urbain, le projet de tram est fréquemment inscrit dans la lutte contre la congestion automobile et la pollution induite. Cet associatif montpelliérain pose ainsi d'emblée une équation entre DD urbain et tram, face à la voiture :

« Le développement durable, je l'ai toujours compris par rapport aux transports en commun. Parce que c'est ça le problème en fait. Moi le transport en commun, je l'ai toujours pensé comme se servir des TC en semaine pour le travail, les loisirs, les courses. Pouvoir mieux se servir de sa voiture. [...] Pour moi, le tram, cela permet aux gens d'avoir deux voitures au lieu de trois et une voiture au lieu de deux » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

L'actuel adjoint au maire de Strasbourg chargé du quartier gare se dit persuadé, par son expérience personnelle, de la capacité du tram à « convaincre » et à rééquilibrer progressivement la part relative des modes de déplacements en ville, face à la domination de la voiture :

« Le tramway, je l'utilise moi-même, j'essaie de donner l'exemple en tant qu'élu. [...] Ça a créé de nouvelles habitudes, à commencer par moi-même... Avant qu'il y ait le tramway, j'utilisais pratiquement jamais les TC, quand il y avait que des bus à l'époque. Depuis 1994, quand a été inaugurée la première ligne de tramway, j'ai pris des bonnes habitudes, parfois contraint et forcé, mais de plus en plus spontanément, en me rendant compte par moi-même de l'opportunité, de l'utilité, de l'intérêt des TC. Ce que je dis pour moi est valable pour plein de gens que je connais, habitant le centre-ville, qui ont pris de nouvelles habitudes, tout en maintenant l'utilisation de la voiture » (J.-J. G., adjoint au maire de Strasbourg, 09/06/2009).

Suivant une lecture plus technique, un cadre de la société des transports de Montpellier présente également le tram, matériellement, par ses emprises au sol dans la ville, comme étant en lui-même une politique de réduction de la place de la voiture, à travers des voies de circulation moindres :

« On a 20m [d'emprise], on est confortable. On peut mettre toutes les fonctions sans difficulté. [...] Après, il y a une volonté forte de contraindre les automobilistes, donc on supprime le stationnement, on réduit la largeur des voies automobiles. Parce que si on veut inciter les gens à prendre les TC, il faut que ce soit moins pratique pour les voitures. Il y a une croissance de la population, donc il faut que les gens trouvent d'autres moyens de se déplacer que la voiture, c'est quand même la volonté n°1 » (S.P., TaM, 19/06/2009).

Le projet de tram prend couramment place dans un chaînage air-mobilité-santé que l'on retrouve dans différentes grandes villes françaises et où figurent à la fois des énonciations en termes de qualité (de l'air...) et d'intermodalité en rapport aux transports urbains². Renvoyant à la fois à des enjeux environnementaux dans des filiations d'acteurs allongées qui rappellent celles dégagées par la sociologie de la traduction (derrière l'affirmation que « la pollution tue », etc.), la production de ce chaînage permet de construire un problème, d'identifier des causes et des victimes, donc de légitimer des actions publiques, et de

¹ Plus largement, Julie Gobert, « Compromis compensatoires : une régulation socio-politique des conflits environnementaux en Allemagne ? », *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*, 41(3), 2009, pp. 379-398.

² Philippe Hamman, Christine Blanc, *Sociologie du développement durable urbain, op. cit.*, 5^e partie.

rechercher à cet effet de nouveaux alliés (tout un chacun est concerné par sa santé). Le trinôme air-mobilité-santé forme un lien qui rapporte la question circonscrite à une solution à mettre en œuvre, en fournissant « des raisons communicables et partageables » (au sens de Raymond Boudon¹), car on sait que de la capacité à accroître le nombre de lieux où des acteurs reprennent cet énoncé dépend en partie son succès en termes d'application effective.

Les objectifs du Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération de Montpellier font de la lutte contre la congestion due à la croissance automobile un projet « décisif » pour « accompagner un développement harmonieux de l'agglomération ». Après la 1^{ère} ligne de tram, la mise en place de la 2^e est l'occasion de promouvoir plus encore cette « alternative efficace et de qualité à l'usage de la voiture [qui] permet à tous de bénéficier de transports en commun performants ». Il est question de développement durable urbain au sens environnemental, à la fois en termes de pollution et de « cadre de vie » plus largement, croisé avec la question de l'attractivité territoriale :

« C'est très important dans la préservation de l'environnement. On le sait, le tramway, en limitant la circulation automobile, contribue à réduire les nuisances sonores et à limiter la pollution de l'air. Ce projet de tramway est fondamental pour l'amélioration du cadre de vie des habitants de l'Agglomération. C'est également pour l'ensemble des secteurs traversés l'opportunité d'envisager un développement, de s'ouvrir à une nouvelle urbanisation et de mettre en valeur toutes les activités existantes, grâce à une meilleure accessibilité et attractivité pouvant favoriser de nouvelles implantations », souligne le directeur général des services techniques de Montpellier Agglomération (HM n° 201, 09/2003).

Dès lors, un double répertoire est mis en avant : le tram est présenté comme efficace à la fois en termes de politique environnementale urbaine et de qualité de service à l'usager. C'est au croisement de ces deux dimensions que le projet doit gagner en reconnaissance. Le cas montpellierain le montre bien.

L'image positive du tram en matière de lutte contre la pollution est au centre de plusieurs articles du magazine *Harmonie*, en 2005-2006. L'efficacité du tramway est appuyée sur des mesures comme mode d'objectivation :

« La pollution atmosphérique a incontestablement diminué sur le parcours du tram. "Sur 75 % des sites très proches de la première ligne, le tram a entraîné à la fois une baisse du trafic et une diminution de la pollution par le dioxyde d'azote", écrit AIR Languedoc Roussillon, association spécialisée dans la surveillance de la qualité de l'air, en conclusion de ces mesures effectuées en 1997 et en 2001 après la mise en service de la première ligne de tramway » (HM n° 218, 04/2005).

Un autre article est intitulé : « Là où le tram passe, la pollution trépassé ». Le texte souligne l'impact de la 1^{ère} ligne de tram sur la pollution atmosphérique, en se basant sur des cartes de relevés de dioxyde d'azote, c'est-à-dire un mode d'objectivation (ici cartographique en même temps que statistique, par rapport aux relevés et à leur exploitation) qui vise à attester à la fois l'enjeu (sa réalité, son urgence...) et la pertinence de la solution entreprise (son efficacité est mesurable...). « Après une alerte à la pollution par l'ozone, dimanche 2 juillet, le Plan de protection de l'atmosphère (PPA) de l'Agglomération soumis à enquête publique jusqu'au 28 juillet tombe à pic ». Dans ce PPA, le développement du tram est préconisé comme une des solutions à l'amélioration de la qualité de l'air : la mise en service de la 1^{ère} ligne de tram aurait permis de faire passer « la concentration en dioxyde de carbone en deçà de la valeur limite en raison de la baisse de trafic engendrée » (HM n° 232, 09/2006).

Cette mobilisation de dispositifs techniques renvoie au fait que les indicateurs utilisés pour objectiver les réalisations en DD urbain n'échappent pas à une genèse politique. Au contraire, ils mesurent une réalité qu'ils contribuent eux-mêmes à construire et à définir (on mesurera ce pourquoi l'outil a été précisément pensé et dédié), c'est-à-dire à circonscire et à

¹ Raymond Boudon, *Le juste et le vrai*, Paris, Fayard, 1995.

rendre visible et compréhensible au-delà des seuls cercles experts et techniques¹. L'enjeu de la mesure tient ainsi dans la possibilité pour les décideurs d'établir une nouvelle « qualification » permettant de saisir les incidences et de hiérarchiser les actions en DD².

L'instrument n'est alors plus seulement un mode de concrétisation d'un projet mais aussi un vecteur de sa validation, en fonction de sa propre construction, au niveau de données plus ou moins agrégées, destinées à faire ressortir un enjeu vu comme discriminant (par exemple, le bilan carbone ici). À l'image des *artefacts* socio-techniques étudiés en sociologie des sciences, il sert ainsi de support à l'énonciation d'un langage commun, qui constitue une transcription épurée, stabilisée et accessible aux « profanes », à partir d'une problématique complexe, voire parfois peu lisible. Dès lors, ces chiffrages permettent « non seulement d'énoncer ce qui fait problème, en triant et en hiérarchisant, mais de désigner un coupable et de déterminer un acteur responsable »³. L'indicateur devient alors à proprement parler un lieu de mobilisation, significatif de l'inscription du DD urbain dans des entre-deux permanents, entre technicité des enjeux et portage politique.

D'autre part et concomitamment, les supports de communication locale soulignent aussi le fait que le tram est un moyen de transport compétitif ; l'accent est mis sur la qualité de service pour concurrencer l'image de « liberté » de la voiture :

« Les automobilistes qui viennent de l'extérieur de la ville peuvent, grâce au tramway, se déplacer dans la ville, sans s'énerver au volant et sans être bloqués par les embouteillages. Réduire la pollution, participer à la qualité de l'air... Ce souci écologique est aussi de plus en plus fort et incite les personnes à utiliser davantage ce moyen de transport doux. D'autant que les rames aux hirondelles sont agréables à regarder et confortables à utiliser. Et puis, avec une amplitude horaire de 5h à 1h du matin et un passage toutes les 4 minutes en semaine aux heures de pointe, l'angoisse de rater sa correspondance n'a plus de raison d'être. [...] Utile, pratique, sûr, rapide, agréable et confortable... Décidément la ligne 1 du tramway à tout pour plaire » (HM n° 224, 11/2005).

Dans ce rapport tram/automobile, l'établissement de la priorité du premier dans les circulations urbaines se pose, à Strasbourg comme à Montpellier. C'est là un principe qui se durcit comme non-négociable. Le tramway urbain a été largement construit par les décideurs locaux comme une alternative à l'usage de la voiture en ville. À ce titre, priorité lui est donnée aux carrefours par rapport au flux automobile, ce qui a induit parfois des congestions lorsque des arrêts se cumulent avec l'alternance usuelle des feux de circulation.

Une expérience de la CTS menée à la rentrée 2001 le traduit, où un essai de retour à une priorité aux voitures à certains carrefours a rapidement fait polémique quant à la volonté réelle de privilégier les TCSP en DD, et plus encore quant au statut particulier acquis par le tram en tant qu'incarnation par excellence d'une politique urbaine « moderne » à Strasbourg, qui ne saurait souffrir d'exception : il n'y a pas lieu de négocier cela, les décideurs le comprennent vite : les élus se déchargent sur les responsables techniques de la CTS et signifient le retour à « l'ordre », à la préséance du tram qu'ils ont eux-mêmes construite en tant que « grand projet ». L'épisode est traité comme suit dans le magazine municipal :

« De la mi-août au début de septembre 2001, les services de la CTS et de la CUS ont opéré des tests – à leur propre initiative, et sans en informer les usagers et les responsables politiques –, consistant à retirer la priorité absolue au tram à trois carrefours stratégiques [...]. Conséquence : les voyageurs ont été pénalisés de retards allant de trois à cinq minutes, alors que le tramway doit en grande partie son succès à la ponctualité et à la vitesse commerciale que lui procure sa priorité sur les automobiles.

Pourquoi ces tests ? Pour appliquer un arrêté du ministère des Transports, datant de juin 1991, et prévoyant que le temps d'un feu rouge pour les véhicules doit être de deux minutes au maximum. [...] Son application entraîne des perturbations trop importantes sur le fonctionnement du réseau des transports

¹ Philippe Zittoun, « La carte parisienne du bruit. La fabrique d'un nouvel énoncé de politique publique », *Politix*, 78, 2007, pp. 157-178.

² « Qualification » au sens de l'économie des qualités : Michel Callon, Cécile Méadel, Vololona Rabeharisoa, « L'économie des qualités », *Politix*, 52, 2000, pp. 211-239.

³ Philippe Zittoun, « La carte parisienne du bruit... », *art. cit.*, p. 161.

urbains pour qu'[il] puisse être respecté à la lettre. C'est pourquoi Fabienne Keller, en tant que présidente de la CTS, et Robert Grossmann, président de la CUS, ont décidé l'arrêt de ces tests. À la mi-septembre, tout était rentré dans l'ordre » (SM n° 124, 10/2001).

Pour ces mêmes raisons – être concurrentiel avec la voiture, par la rapidité de desserte et la ponctualité –, le choix opéré à Montpellier est identique :

« Un tramway qui est ponctuel puisqu'il circule en site propre et que le système des feux tricolores a été conçu pour qu'il ait toujours la priorité, quel que soit le carrefour. Résultat : le tramway n'est jamais arrêté sauf aux stations [...] » (HM n° 224, 11/2005).

Outil corrélatif de régulation, les plans de circulation font aussi l'objet d'une attention intégrant pleinement la promotion du tram, sinon même s'organisant autour de ce dernier, toujours en relation avec la circulation automobile :

« Chaque fois qu'on fait une ligne de tramway, on repense au plan de circulation. Après la ligne 1, on a fait le centre piéton. Sur Montpellier, on a augmenté la partie piétonne. Aujourd'hui, si on demandait aux commerçants de revenir à ce qu'il y avait avant, y'en a pas un qui dirait oui. Et pourtant, ils hurlaient au départ. Là, sur la ligne 3, on est en train de réfléchir pour faire évoluer la circulation dans Montpellier. [...] Les automobilistes, ils sont malins. Quand ils ne peuvent plus passer à un endroit, ils vont à un autre. Donc le tout, c'est de canaliser et de proposer des parkings d'échange » (R.S., président de la TaM, 18/06/2009).

« À chaque fois, on refait un plan de circulation qui permet de faire baisser la circulation automobile. Donc [le tram], par rapport aux émissions de gaz à effet de serre, c'est un effet intéressant puisque d'une part on utilise un mode de déplacement à traction électrique, en plus on agit réellement sur le trafic automobile. Sur la route du Neuhof, on a gagné 30 à 40% par rapport au trafic [automobile] qu'il y avait avant. Une partie des riverains directs, au lieu de prendre la voiture, ils prennent le tram, ceux qui habitent à 300, 400, 500 mètres... » (M.M., CUS, 02/03/2007).

Que l'on ne s'y trompe toutefois pas : la question de la place de la voiture demeure toujours politiquement épineuse, entre transactions de croissance et de continuité, d'une part, et transactions de rupture en DD urbain, de l'autre. Par exemple, un autre technicien de la Communauté urbaine de Strasbourg relativise, à travers son expérience personnelle, le discours précédent de son collègue :

« Avenue Jean-Jaurès [artère importante du Neudorf, où circule à présent le tram] il y avait pas mal de places de stationnement. Elles ont été reportées sur les côtés, mais il y en a beaucoup moins qu'avant. Idéalement, on dit "ils ont le tram, plus besoin de voiture". C'est vite vu, ici, j'arrive, plus de places de stationnement : je prends le vélo, ça fait vingt minutes en vélo » (R.N., CUS, 04/05/2009).

L'enjeu du stationnement, corrélatif à celui de l'usage de la voiture en ville, est récurrent, et traduit un projet de report modal avec le tram et les TC en permanence négocié avec l'automobile en arrière-plan. La démarche d'Écomobilité mise en avant à Strasbourg n'échappe pas à ces contraintes. On comprend ainsi la diffusion en 2007 d'un *Petit guide du stationnement* :

« Qu'il s'agisse de la nouvelle organisation du stationnement sur voirie au centre-ville, des parkings publics en ouvrage, des parkings-relais, du stationnement en bas de chez soi, au travail ou sur la route... tout, ou presque, est désormais indiqué dans le *Petit guide du stationnement*. Démarche audacieuse, écologique, économique et écocivique qui invite à repenser ses modes de déplacements et à privilégier ceux respectueux de l'environnement, l'Écomobilité incite les automobilistes à revoir la place de la voiture en ville, afin de lui trouver sa juste place. Synthétique et pratique, ce nouveau petit guide va largement y contribuer puisqu'il recense toutes les possibilités de stationnement à Strasbourg, qu'on y vive, qu'on y travaille ou qu'on s'y rende occasionnellement, ainsi qu'une foule de renseignements utiles pour faciliter encore davantage la mobilité » (CM n° 34, 06 à 09/2007).

La distinction est particulièrement visible entre ce qui a trait à des innovations de continuité, par exemple pour réduire les gênes ou les impacts de la circulation automobile sans remettre en question le principe (l'aménagement d'un boulevard périphérique, d'une « zone 30 » limitant la vitesse en centre-ville, etc.), et des innovations de rupture, qui proposent un changement de modèle (par exemple, développer les modes de déplacements

alternatifs à la voiture, comme les transports en commun en site propre, l'usage du vélo, etc.).¹ À ce titre, ces transactions sociales représentent bien davantage, en termes de valeurs sous-jacentes, que des « bonnes pratiques », au sens gestologique et normatif². Un élu vert de Montpellier pose bien la coexistence des deux modes de lecture, où la question de la négociation du projet de tram en DD est construite différemment selon le cas :

« Sur les transports, le clivage, c'est : est-ce qu'on réduit vraiment la part de la voiture ou bien on fait des TC seulement un de plus, sans vraiment avoir la volonté de faire des alternatives à la voiture. C'est ça le vrai clivage. [...] Dans les discours, tout le monde croit aux transports en commun, etc., mais quand vous êtes vraiment dans un projet concret, on se rend compte que c'est plus compliqué. Et c'est le problème fondamental dans l'agglomération aujourd'hui : on développe les TC, ça c'est bien, mais il faut les développer entre guillemets "contre la voiture", et tout le débat est là : "Oui, on développe les TC, mais il faut aussi faire sa place à la voiture". C'est pas cohérent, parce que si on ne dissuade pas la voiture en même temps qu'on augmente l'offre en TC, ça ne sert à rien » (J.-L. R., conseiller municipal, Montpellier), 01/03/2007).

Ainsi, dans le cas de l'agglomération de Strasbourg, perçoit-on bien au fil des années toute la dimension incrémentale des politiques de déplacements urbains lorsqu'il est question de la place de la voiture. Le mode de concrétisation de l'Écomobilité revendiquée est celui de la « pipette », donnant lieu à des expériences localisées, évaluées puis prolongées et étendues ou non, amendées, etc., c'est-à-dire toujours en négociation permanente ; par exemple, en 2008, on lit dans le magazine municipal :

« Clé de voûte d'une nouvelle politique de déplacements, l'Écomobilité a pris une dimension nouvelle en 2007. Celle-ci se poursuit en 2008 avec la réorganisation du stationnement pour redonner à la voiture sa juste place en ville. Si le bilan 2007 est positif, qu'il s'agisse du stationnement en voirie [...] ou en ouvrage [...], les projets pour 2008 n'en sont pas moins ambitieux, avec notamment le lancement de la rénovation des trois parkings des Halles qui vont être requalifiés » (SM n° 190, 01 à 02/2008).

Même si le tram n'est aujourd'hui en lui-même guère contesté dans les grandes agglomérations françaises, les politiques locales en faveur des TCSP en matière de déplacements urbains ne font pas l'unanimité lorsqu'on aborde un certain nombre de choix et de déclinaisons associées. Ceci se comprend par rapport au degré de politisation de l'enjeu, à la fois celui du DD urbain et celui du tram, qui s'apparentent à deux « créneaux » porteurs pour les élus, et donc lieux de mobilisation. Personne ne remet en question le choix du tram ni son succès, ni son intérêt en termes de DD et de développement local et urbain lorsqu'on en est aux grands principes (solidarité territoriale, mobilité partagée, lutte contre la pollution et en faveur d'un meilleur cadre de vie...). Il en est un peu différemment lorsqu'on en arrive à des projets et des actions qui ne sont pas des transactions de continuité (ce que peut être le tram *en plus* d'autres modes de transports dont la voiture) mais s'apparentent à des transactions de rupture, proposant un autre modèle que celui de l'automobile. La question est alors celle du DD urbain comme jeu sur les marges ou encore de son acceptation sociale lorsqu'il remet en question des pratiques bien ancrées comme l'usage de la voiture en ville. La question du négocié et du négociable ressort ici. Ce n'est pas en adversaires du tram, mais en tenants d'une régulation intermodale « raisonnable » que se présente l'opposition municipale UMP de Montpellier. Elle prône la recherche d'un « équilibre » entre la place de la voiture et des autres modes de déplacements, c'est-à-dire conserver une démarche d'innovation de croissance, et ce en mettant en avant les insatisfactions possiblement vécues, c'est-à-dire en appelant à la figure de l'électeur comme potentielle sanction à trop de volontarisme. La question du domaine de validité des énoncés produits autour du tram, en termes de DD et d'innovation, est ainsi posée ; elle est centrale dans la fabrique de la ville :

¹ Plus largement, cf. Philippe Hamman, *Éléments pour une sociologie des espaces-frontières*, dossier d'habilitation à diriger les recherches en sociologie, Université de Metz, novembre 2009, tome 2, 3^e partie.

² Voir le dossier « Ville et "best practices" », *Espaces et Sociétés*, 131, 2007.

« C'est l'occasion de rappeler que l'UMP est favorable au développement de transports en commun efficaces. [...] Mais le nécessaire partage de la voie publique entre les différents modes de transport [...] ne doit pas se transformer en un parcours du combattant pour les automobilistes. Aujourd'hui, la politique désastreuse menée par Mme Mandroux [maire PS de Montpellier, à la suite de G. Frêche] conduit à multiplier les bouchons et la pollution qui en résulte. Favoriser les transports en commun ne doit pas conduire à vilipender systématiquement les automobilistes et à rendre leur vie infernale ! Il y a un juste équilibre à trouver. [...] L'argumentation officielle de la mairie selon laquelle il importe de dissuader les voitures d'approcher le centre-ville est hors de propos puisque tous les grands axes sont concernés », écrit dans une tribune un élu du groupe UMP (MV n° 309, 01/2007).

Enjeu saillant et délicat à manier pour les décideurs, la place de la voiture en ville l'est autant dans l'agglomération de Strasbourg. Pour preuve, cette question a donné lieu à tout un dispositif d'appel à la participation des habitants, correspondant à la posture « mixte » de la majorité de droite en place de 2001 à 2008. En organisant une démarche de concertation, il s'agit de tenter de « déminer » des injonctions *a priori* contradictoires, soit une position se voulant exemplaire en termes de DD et donc de place des TCSP comme le tram, mais sans tenir un discours accusateur contre la voiture en ville, et en la ménageant :

« Dans le but d'anticiper et de mettre en œuvre une démarche cohérente quant à la place de la voiture en ville, un appel à la concertation est lancé : "Mettons nos idées en commun ! Le débat sur la place de la voiture en ville doit être un temps d'écoute et de réflexion. Car le problème nous concerne tous et détermine considérablement l'avenir de la cité". Trois mois de débats ont été prévus, afin de sensibiliser le plus grand nombre au problème de la place de la voiture et de recueillir un maximum d'opinions. La CUS a multiplié les réunions publiques, rencontres de quartier, atelier de travail thématiques ».

Parmi les initiatives lancées, on peut citer :

- L'organisation de six réunions publiques par zones géographiques et d'ateliers thématiques.
- Un questionnaire, édité à 70 000 exemplaires, distribué sur la ville et aux automobilistes qui se rendent chaque jour à Strasbourg.
- Une exposition au Centre administratif et la mise à disposition de registres.
- Quelques 130 articles ou courriers de lecteurs publiés dans la presse quotidienne régionale.
- Des ateliers de travail organisés avec les acteurs du monde économique, des déplacements, de l'environnement, « afin de trouver ensemble des solutions acceptables et durables » (CM n° 28, 06 à 09/2005 ; et n° 29, 11/2005 à 01/2006).

Le débat sur la place de la voiture, ouvert pendant trois mois, est qualifié par la municipalité de « riche et intense » ; il est ensuite mobilisé par les édiles comme un appui à leur position refusant une politique d'innovations de rupture par rapport à la voiture en ville pour privilégier des compromis de coexistence – le registre est alors celui de l'évidence partagée, permettant d'éluder la question de la négociation du projet :

« De nombreux élus de toutes tendances, des acteurs du monde socio-économique et associatif, des professionnels de la sécurité routière, des déplacements et de l'environnement comme des centaines d'usagers ont participé [à la concertation], exprimant des avis multiples. Une grande majorité s'accorde à dire que la voiture doit trouver sa vraie et juste place. Mais surtout qu'elle ne peut être complètement exclue et qu'il serait vain de ne pas en tenir compte dans la réflexion » (CM n° 28, 06 à 09/2005 ; et n° 29, 11/2005 à 01/2006).

Par la suite, cet appel organisé au citoyen est régulièrement convoqué comme garant de la légitimité de la voie engagée par les décideurs, sous le terme d'Écomobilité, présentée comme une position médiane et raisonnable (l'instance sur la « juste place » de la voiture). L'enjeu est ici de relire une transaction de continuité (pas de réelle rupture par rapport à l'automobile) en une dynamique innovante (favoriser des propositions alternatives) :

« En 2005, la Ville et la Communauté urbaine, soucieuses d'anticiper au maximum les problèmes de circulation et de favoriser la mobilité de tous, lançaient, dans la concertation générale, un vaste débat citoyen sur la place de la voiture en ville. De ces échanges, riches et productifs, est née l'«Écomobilité». Cette démarche novatrice, qui allie respect de l'environnement, économies d'énergie, effort de santé publique et réflexion intelligente, incite donc chacun de nous à, simplement, penser ses déplacements différemment. Et à préférer, chaque fois que c'est possible, les modes de transports doux : marche à pied,

vélo, tram, bus. La voiture, elle, n'est pas exclue des villes, mais est appelée à y trouver sa juste place » (SM n° 179, 12/2006).

Une incarnation en DD qui « oblige »

La volonté d'exemplarité du projet de tram oblige en même temps les décideurs à être attentifs à son inscription plus globale en DD (Tableau 4). Il s'agit en particulier de pouvoir se revendiquer toujours « en pointe » dans l'association à la « ville durable » que le tram vient, pour une part certaine, à incarner en tant que tel dans la communication locale. Pour preuve, ce fonctionnaire de la Communauté urbaine de Strasbourg qui déclare :

« Par définition, le tram c'est un projet de DD. On essaie de faire mieux mais en soi c'est pas simple de faire plus de DD que le tram en tant que tel. On essaie de faire sur les modes de construction, on va maintenant éviter de mettre des systèmes d'arrosage des pelouses par exemple. La CUS, sur l'entretien des espaces verts par exemple, on n'emploie pas de phytos » (C.F., CUS, 11/06/2010).

La question des consommations d'énergie en porte la trace, si l'on songe, à Strasbourg, à l'inauguration en 2006 d'un nouveau dépôt de la CTS « construit dans le respect du développement durable, avec des panneaux photovoltaïques solaires et une station de compression du gaz naturel » (SM n°177, 10/2006). Le sens de la démarche en DD est largement souligné :

« À l'extérieur des bâtiments [...], 30m² de panneaux solaires et 500m² de capteurs photovoltaïques s'intègrent à l'architecture contemporaine du site [...]. L'énergie solaire captée est destinée à l'alimentation et à la production d'électricité. L'eau chaude produite est utilisée au restaurant d'entreprise ou encore aux douches. [...] Dans le hall d'entrée, un système de mesure va permettre à chacun de suivre visuellement l'énergie produite cumulée, la puissance instantanée. Et aussi la quantité de CO₂ ainsi évitée, soit plus de 5 t. par an. Une station de compression du gaz naturel de ville a été installée dans le dépôt pour approvisionner les bus de cette énergie propre. [...] C'est une énergie propre puisque sa combustion ne produit ni oxyde de soufre ni plomb, ni poussière et peu d'oxyde d'azote. [...] Plus de fumée noire, plus d'odeur désagréable et le bruit des moteurs est considérablement réduit par rapport au gazole » (SM n°178, 11/2006).

Plus largement, ce sont deux enjeux – souvent entremêlés – qui ressortent de façon centrale dans les projets strasbourgeois et montpelliérains de tram lorsqu'il est question d'association directe au DD : la végétalisation des emprises du réseau de tramway (on parle de « coulées vertes » à Strasbourg, de « ligne verte » pour la ligne 2 du tram montpelliérain...) et la problématique des arbres le long des lignes. Ces deux questionnements et leur gestion par les décideurs locaux montrent bien que le lien entre le tram comme TC et le répertoire du DD à travers la nature en ville est un construit toujours recommencé, dont l'impact n'est pas seulement matériel – il en va aussi de la « qualité de vie » perçue par les habitants... – et qui passe par des négociations très concrètes, lorsqu'il est question d'abattre ou non des arbres, etc.

Significativement, dans la Communauté urbaine de Strasbourg, le répertoire avancé est celui de la qualité environnementale *partagée*, c'est-à-dire de la promotion des espaces verts en ville, non seulement pour les usagers du tram, mais aussi plus largement pour les riverains et les habitants, en termes de «ville durable» :

« Les «paysages» des lignes du tram, existantes et futures, démontrent que les espaces verts font partie intégrante de la ville. Avec ses kilomètres de voies vertes et la couleur de ses rames, vertes elles aussi, le tram de Strasbourg est le plus vert du monde. Cette volonté d'intégrer le tram comme élément naturel du paysage sera encore accrue. Ainsi, 80% des itinéraires des lignes nouvelles seront engazonnés. Le nombre d'arbres plantés, aujourd'hui aux environs de 1 500 [...] passera à plus de 3 000 sur les nouveaux parcours. Arbres, fleurs et autres végétaux en grand nombre ne feront pas seulement le bonheur des usagers du tram, mais encore celui des riverains et des passants » (SM n° 143, 06/2003, et CM n°23, 05/2003).

Un premier volet tient à la végétalisation des lignes de tram et de leurs abords. L'attention qui y est portée est visible, dans l'agglomération de Montpellier comme de Strasbourg. Le discours consiste à associer le tram à un environnement végétal pour lui donner d'autant plus de portée dans l'univers essentiellement urbain et minéral qu'il traverse, dans une perspective affichée de DD. Ces fonctionnaires de la Communauté d'agglomération de Montpellier notent ainsi :

« Au titre du tramway, on fait en sorte de planter au maximum le long de la création d'une ligne de tramway, y compris de faire des plates-formes de tramway engazonnées, c'est-à-dire de remettre de la pelouse entre les rails, ce qui est fort apprécié par la population, qui, au lieu d'avoir une voirie classique, se retrouve avec un beau ruban vert » (M.L., M.D., C.agglo Montpellier, 28/02/2007).

La ligne 2 est régulièrement qualifiée de « ligne verte » par les décideurs locaux, où tram, DD, nature en ville et qualité de vie sont associés :

« L'Agglomération se met au vert et crée des espaces fleuris et boisés sur la ligne 2, privilégiant ainsi notre qualité de vie et notre environnement avec 8 km de gazon, 1 200 arbres et 20 800 plantes grimpantes et arbustes plantés ! Un vrai bol de verdure ! » ; « L'engazonnement sur plus de 8 km représente une coulée verte sur laquelle circule le tramway, en silence. Un sentiment d'apaisement à la cohue urbaine », explique une urbaniste impliquée dans le projet (HM n° 233, 10/2006 ; n° 235, 12/2006).

Élément significatif, le système d'arrosage est emblématique de la construction du projet en DD, sous l'angle environnemental et en se voulant exemplaire :

« Pour arroser ces 18,7 ha de gazon, [...] un système unique d'arrosage automatique centralisé a été mis en place spécifiquement sur la 2^e ligne et géré directement dans une cellule à TaM. L'arrosage est de courte durée et s'effectue pendant la nuit, entre 1h et 5h du matin, afin de préserver au maximum les ressources en eau. De plus, chacune des espèces ont été choisies en fonction de leur résistance à la chaleur et de leur faible demande en eau » (HM n° 235 12/06).

Le répertoire d'énonciation et d'action est très voisin à Strasbourg, où l'extension du réseau de tram s'accompagne d'un traitement paysager des quartiers desservis. Là aussi, l'insistance porte que le fait que cette démarche « s'insère dans une volonté de participer au développement durable de la ville, avec la mise en valeur de ses atouts "nature" qui s'intégreront dans le projet des "coulées vertes" » (CM n°23, 05/2003). Le responsable du GPV du Neuhof rapporte cela à la place dévolue au tram dans la fabrique de la « ville durable », et non simplement comme TC :

« Il y a eu un véritable effort paysager. Chaque arrêt de tram a fait l'objet d'un accompagnement. Tout au long de la ligne de tram, les axes ont été réaménagés, ça c'est des constantes sur les aménagements de lignes de tram dans la CUS, ça s'accompagne toujours d'un réaménagement avec des équipes de maîtrise d'œuvre qui intègrent un paysagiste de renommée. Du coup, on a une requalification d'espace public totale grâce au tram » (J.M., GPV Neuhof, 31/07/2009).

Le répertoire d'énonciation et d'action est très voisin à Strasbourg, où l'extension du réseau de tram s'accompagne d'un traitement paysager des quartiers desservis. Là aussi, l'insistance porte que le fait que cette démarche « s'insère dans une volonté de participer au développement durable de la ville, avec la mise en valeur de ses atouts "nature" qui s'intégreront dans le projet des "coulées vertes" » (CM n°23, 05/2003). Le tapis de gazon sur lequel les rames vont circuler est couramment qualifié de « voie verte ». Ce mode d'aménagement se veut pionnier et exemplaire, avec un succès qui a été repris par d'autres réseaux : la « voie verte » est présentée comme « indissociable de l'image de marque du tramway en France, et c'est à Strasbourg que le concept s'est développé. Le tramway de Strasbourg est en effet le plus vert de France ! [...] Aujourd'hui, les quatre cinquièmes des extensions strasbourgeoises du tram sont en voie verte » (SM n°190, 01 à 02/2008). Le responsable du GPV du Neuhof relie cela à la place dévolue au tram dans la fabrique de la « ville durable », et non simplement comme TC :

« Il y a eu un véritable effort paysager. Chaque arrêt de tram a fait l'objet d'un accompagnement. Tout au long de la ligne de tram, les axes ont été réaménagés, ça c'est des constantes sur les aménagements de lignes de tram dans la CUS, ça s'accompagne toujours d'un réaménagement avec des équipes de maîtrise d'œuvre qui intègrent un paysagiste de renommée. Du coup, on a une requalification d'espace public totale grâce au tram » (J.M., GPV Neuhof, 31/07/2009).

Les espaces verts aménagés le long des voies sont rapportés couramment à une double fonction esthétique, mais aussi écologique, en association au tram lui-même : « Ils ont pour but de donner une qualité urbaine aux espaces publics. Ils rappellent aussi, simplement, que le tram est un mode de transport doux et respectueux de son environnement » (SM n°190, 01 à 02/2008).

L'adjoint au maire de Strasbourg délégué au quartier gare, nœud d'importance pour la circulation des trams, prend toutefois de la distance par rapport au répertoire de la « nature en ville », qu'il présente sans détour comme une figure obligée à l'heure actuelle, au degré de réalité variable, selon lui, lorsqu'on se situe en centre-ville ; c'est bien un projet négocié qui en ressort :

« C'est pas parce qu'on a trois jonquilles, deux primevères, quelques brindilles d'herbe et des géraniums qu'on est au milieu des espaces verts. Mais bon, les gens sont demandeurs. [...] Donc autant aller dans le sens souhaité par la population. Ça reste quand même parfois des pseudo espaces verts, mais bon ça fait partie de l'amélioration du quotidien. Simplement, il ne faut pas donner plus d'importance à mon avis à ce genre d'aménagements. Mais il y a une demande et il faut y répondre » (J.-J. G, adjoint au maire de Strasbourg, 09/06/2009).

Avec les espaces verts, les arbres – quantitativement et/ou en variété d'espèces – représentent un deuxième mode courant d'affichage du tram en DD urbain. Les articles publiés dans le magazine *Harmonie* de la Communauté d'agglomération de Montpellier le traduisent avec force. Le choix des essences et l'ensemble des aménagements sont présentés comme réfléchis et adaptés, à partir d'un outillage technique qui doit attester l'engagement des décideurs en DD. Une « cartographie paysagère » des espaces parcourus par la 2^e ligne du tramway a été faite pour identifier les caractères dominants des paysages, et effectuer le recensement des espèces végétales et leur répartition sur le tracé.

« Plusieurs axes de réflexion ont guidé les choix des arbres, arbustes et végétaux qui habilleront l'ensemble du tracé : l'adéquation avec le site traversé, la résistance aux différentes nuisances de la ville et aux maladies, les caractéristiques de croissance en fonction du lieu d'implantation. Ceci pour les aspects techniques. Pour les aspects esthétiques, nous avons privilégié les espèces qui, par leur floraison, le changement de couleur de leurs feuilles, pour leur parfum, embelliront tout au long de l'année les espaces traversés » (HM n° 233, 10/2006).

« Sur votre trajet, que vous soyez à l'intérieur du tramway ou que vous vous promeniez sur les abords de la ligne 2, vous découvrirez plusieurs espèces d'arbres. Dans les parties urbaines, ce sont les tilleuls argentés, les poiriers à fleurs, les savonniers et les Evodia qui ont main mise sur le paysage. Aux extrémités de la ligne, jaillissent les somptueux et imposants chênes verts. Un peu plus loin, le long du Lez et du Verdanson, peupliers et chênes forment une haie d'honneur pour le passage du tramway à fleurs. Les pôles d'échanges sont ornés de micocouliers, de pins parasol et de mélèzes. Une touche de bord de mer est donnée aux entrées de parking tramway avec les palmiers. Les bambous et les lauriers donnent la touche finale » (HM n° 235, 12/2006).

Convoquer la plantation d'arbres en liaison avec les lignes de tram est cependant un répertoire loin d'être aisé à manier, ce qui là encore amène à saisir comment le projet de tramway est négocié entre différentes exigences. L'attention portée à la plantation d'arbres le long du tracé à Strasbourg, en nombre et d'une taille suffisante pour avoir un impact visuel immédiat (Tableau 7), lors des extensions récentes, fait particulièrement sens. C'est d'autant plus vrai que la réalisation de la première ligne du tram avait, de ce point de vue, fait couler beaucoup d'encre, à propos de l'abattage de spécimens centenaires à proximité de la gare. Une mobilisation conséquente avait conduit la municipalité à réaliser l'opération sous

protection de forces de police, devant déloger des militants accrochés à la cime des arbres condamnés. Un cadre actuellement en fonction à la CUS rapporte :

« L'aménagement des Halles, [...] c'était la première polémique, la première crise de la mise en place du tram, parce que pour remonter le tunnel on avait opté pour une esplanade. Il fallait qu'on ripe le quai au bord de l'eau de 1m50, et donc les vieux arbres qui étaient là ont été enlevés. C'était une nouvelle municipalité [PS] qui argue tout sur l'écologie, le tram qui passe dans la ville... ils commencent par couper des arbres. Ça s'est fait à 4h du matin un dimanche... » (R.N., CUS, 04/05/2009).

Ce « traumatisme » initial a, par la suite, conduit à un temps de silence dans la communication publique à propos des plantations d'arbres le long des voies du tram, puis à un discours d'autant plus attentif et « cadré », pour ne pas essuyer des critiques réminiscentes. L'insistance porte notamment sur le nombre d'arbres prévus dans le projet ; par exemple : « L'arrivée du tram s'accompagne d'un véritable "plan vert" : 3 000 arbres seront plantés autour des nouvelles lignes » (SM n°180, 01 à 02/2007 ; SM n°172, 04/2006). « On essaie toujours de diffuser à travers le tram certaines idées de la qualité de l'aménagement de l'espace urbain, on a planté des milliers d'arbres à chaque fois, sur chaque programme », insiste un technicien de la Communauté urbaine (M.M., CUS). « Les arbres, de toute façon on en replante toujours plus que ce qu'on abat, il n'y a pas de souci », ponctue un collègue (C.F., CUS). Pourtant, il y a bien eu un « rebond » lors de l'extension du tram vers le Neudorf, empruntant l'avenue Jean Jaurès, jusqu'alors agrémentée de deux rangées de marronniers. La collectivité a fait le choix de leur abattage, en le justifiant par le fait qu'ils ne soient plus sains, mais l'argument n'a pas véritablement convaincu et une association s'est mobilisée contre le projet.

« L'association Jean-Jaurès Ribeaupillé, ils disaient que ces marronniers avaient une grande valeur, etc. Notre service Espaces Verts disait que les marronniers sont tous malades, donc à terme ils vont tous dépérir l'un après l'autre. C'est dans toute l'agglomération. Et on ne replante plus de marronniers non plus », résume un fonctionnaire de la CUS (M.M., CUS, 02/03/2007).

Le magazine municipal a pourtant fait régulièrement état de l'importance des replantations d'arbres et de la végétalisation opérées le long des voies ; par exemple : « Avenue Jean Jaurès, la plantation et la transplantation d'arbres se poursuit pour qu'au final, quatre rangées de tilleuls, soit 255 arbres, bordent la voie » (SM n°179, 12/2006) ; « À l'extrémité de l'avenue désormais agrémentée de niches de stationnement et d'un joli parcours vert, les changements sont radicaux » (SM n°187, 10/2007). Mais un urbaniste de l'agence de développement est relativement critique sur la gestion du dossier, au titre de son impact subjectif, compte tenu de la sensibilité du sujet :

« Sur la dernière extension, on a tué quelques arbres mais on en a replanté plus qu'on en a tué. Mais ça a fait beaucoup de bruit... Techniquement, ça n'a pas été bien géré, je sais pas d'où est venue la maldonne mais il y a eu une maldonne, ça c'est le genre de choses qui laisse des traces » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Quant à ce responsable de l'association de quartier du Neudorf, l'ARAN (Association des résidents et des amis du Neudorf), il apporte un regard différent sur l'exemplarité revendiquée du projet de tram en DD dans cet épisode, épinglant une absence de concertation et une replantation approximative :

« Il n'y a pas eu de concertation là-dessus, ni de discussions, on nous a dit "on ne peut pas faire passer un tram en maintenant les marronniers parce que les marrons bouchent tout le temps les rails du tram". Moi je veux bien, mais enfin il n'y a pas de preuves à l'appui, il n'y a pas eu d'essais de faire circuler un tram en déversant 50 kg de marrons... Et puis la période des marrons, c'est trois semaines, on nettoie plus les rails et puis c'est tout. [...] Ils répondaient, en termes d'environnement, qu'il y aurait davantage d'arbres, etc. Le problème, c'est que ou les arbres ont poussé et ils sont beaucoup plus près des maisons et ce sera même plutôt gênant pour les habitants, ou ils pousseront pas et ça sera pas très joli. Il y en a plusieurs qui ont crevé d'ailleurs et qui n'ont pas encore été remplacés » (G.H., ARAN, 03/06/2009).

Face à cet enjeu sensible, les décideurs montpelliérains ont d'emblée opté pour une gestion prudente. Il est vrai que l'équipe technique chargée du développement du tram vient de Strasbourg, où elle a été confrontée préalablement aux mobilisations contre l'abattage des arbres des Halles et à l'image négative que l'épisode a eu localement. La complexité de la question des arbres, en tant que contrainte subjective en regard du tracé, ressort bien du propos de ce technicien de la société des transports, qui souligne lui aussi l'effort de plantation d'arbres en même temps que la difficulté à s'en réclamer lorsqu'il a fallu en abattre préalablement d'autres, fût-ce en nombre limité ; la « compensation » ne semble pas facilement acceptée :

« C'est toute la réalisation du corridor sur lequel on passe. Il y a énormément de végétaux qui sont mis en place, des arbres qui sont plantés. On en entend beaucoup parler quand on arrache trois ou quatre platanes. Par contre, quand on plante des dizaines de milliers d'arbres, d'arbustes, on n'en entend pas parler. [...] C'est impressionnant le nombre d'arbres qui sont plantés » (M.M., TaM, 02/03/2007).

Aussi est-on allé plus loin à Montpellier qu'à Strasbourg pour limiter l'impact de la réalisation d'une ligne de tram en termes d'abattage d'arbres existants. C'est en ce sens qu'au cours de la phase des travaux de la 2^e ligne, une entreprise locale a été retenue pour transplanter des arbres, en les détarrant puis en les conservant en pépinière avant de les replanter. Les travaux liés à la réalisation d'une ligne de tram constituent toujours un moment complexe à gérer pour les autorités locales, afin que les désagréments des chantiers ne renvoient pas à des travers tels pour la population que celle-ci ne perçoive plus favorablement le tram lui-même et, par voie de conséquence, ses porteurs politiques. C'est tout aussi vrai en termes de DD, lorsque les aménagements de voirie se heurtent à la problématique des arbres plantés sur les voies actuelles. On a vu que leur abattage lors de la mise en place de la première ligne du tram de Strasbourg avait porté atteinte à l'image du projet et aux élus quant au répertoire environnemental mis en avant. On peut comprendre ainsi l'attention des élus de l'agglomération de Montpellier à éviter des abattages, et la solution originale et d'ampleur qu'ils ont retenue, pour mettre et conserver la centaine de palmiers concernés à distance des travaux – « en “nourrice” jusqu'à l'achèvement de la 2^e ligne » – puis les réimplanter ; il a notamment fallu utiliser une grue pour enlever certains palmiers mesurant plus de dix mètres de haut... (HM n° 222, 09/2005). On se situe bien, dans cette séquence, dans l'ordre de la transaction, même si elle demeure en partie implicite, par rapport à des contraintes perçues par les élus quant à la réception du projet par les habitants, de possibles mobilisations de riverains, etc.

3.2. La promotion de l'intermodalité : consensus ou négociation ?

Promouvoir les modes de déplacements doux à partir de l'usage du tram

Quelle que soit la lecture privilégiée du report modal, c'est à partir de la fréquentation du tram que sont pensées les politiques locales de promotion de modes de déplacements doux (Tableau 4).

Par exemple, à Strasbourg, le répertoire de l'Écomobilité est directement associé à celui de l'intermodalité, au sein duquel le tram occupe une place de choix. Rappelant son souci de « développement durable et de respect pour l'environnement », la CUS lance en 2006 son programme destiné à limiter l'usage de la voiture, en incitant à l'utilisation des transports en commun et en soulignant à cet effet les apports d'une démarche d'usage multimodale assumée, à renfort de formules de communication :

« Liberté, égalité, écomobilité... il en faut peu pour changer durablement les choses. Avec des réflexes simples, du bon sens, l'Écomobilité, c'est facile et rentable. Sans privilégier un mode de transport au

détriment d'un autre, l'Écomobilité invite à opter pour la multi-modalité et à amorcer une réflexion cohérente sur sa façon de se déplacer. Et si on s'y mettait tous ? » (SM n°178, 11/2006).

Au fur et à mesure des nouveaux aménagements du réseau de tram, des extensions et des nouvelles lignes, le répertoire de l'intermodalité est d'autant plus directement convoqué, pour souligner les possibilités offertes par le tram et les TC associés. Le cas de l'extension vers Ostwald est parlant, en termes de réaménagement urbain où la mise en connexion des TC et des modes de déplacements doux fait explicitement enjeu, redéfinissant la station de tram en pôle intermodal :

« Ostwald a célébré dernièrement la jonction officielle avec le reste du réseau, par une soudure symbolique le 1^{er} juin [2007]. La rue du Général Leclerc, axe principal de la commune, est complètement réaménagée sur sa partie nord, ceci pour faciliter l'accès au tram. Les nouveaux logements et les voies et paysages se redessinent. De même, dans un centre-ville réaménagé, la future allée du Printemps [...] se devine déjà. À la jonction de la station tram Hôtel de Ville, ce nouveau carrefour formera un véritable nœud intermodal » (SM n°185, 07 à 08/2007).

Il n'est pas jusqu'à la nouvelle desserte de Strasbourg par le TGV qui ne soit mobilisée par les décideurs locaux pour réactualiser le répertoire de l'intermodalité autour des TC : « L'arrivée du TGV Est européen va encore accélérer les choses autour, notamment, du pôle multimodal de la gare et de la dynamique des transports insufflée dans la Communauté urbaine » (CM n°34, 06 à 09/2007).

À Montpellier également, les énoncés en termes d'intermodalité se multiplient, et les élus présentent des explications pédagogiques pour rendre la notion concrète dans l'appréhension des habitants au quotidien ; et le tram prend une place centrale dans le dispositif :

« Inciter les gens à utiliser les transports en commun, c'est tout d'abord leur offrir des services qui correspondent au mieux à leurs attentes. Pour cela, nous procédons régulièrement à des aménagements sur le réseau afin de l'optimiser. Nos concitoyens ont besoin de se déplacer. Ils vont à l'école, au travail, ils vont faire des courses, ils vont faire du sport ou veulent se distraire au cinéma, au théâtre ou dans une salle de concert. Nous devons leur donner le choix de leur mode de transport. Pourquoi devoir prendre systématiquement sa voiture pour aller au centre ville alors que l'on peut la laisser sur un parking d'échange en toute sécurité et emprunter un tramway, louer un Vélomagg' ou utiliser un de nos bus dont la quasi totalité est alimentée en GNV. C'est ce que l'on appelle l'intermodalité, c'est-à-dire avoir le choix de combiner plusieurs modes de transport pour se faciliter la vie. Le succès des deux lignes de tramway [...] montre que nous répondons au mieux des attentes et des besoins d'intérêt général. N'oublions pas en effet que les transports en commun n'ont rien d'une voiture particulière. On ne peut mettre un arrêt devant chaque maison » – Robert Subra, vice-président de la Communauté d'agglomération (HM n° 255, 10/2008).

Qui plus est, à Montpellier, ce discours de l'intermodalité est intégré, en termes organisationnels, dans les missions mêmes de la société des transports publics, qui exploite différents modes de TC, ainsi que des parkings¹, et se penche d'autant plus sur leur interconnectivité, autour du tram, vu comme fleuron de l'entreprise, qu'elle dispose de ces différents leviers :

« TaM n'exploite pas que les tramways, on exploite plein de choses. On est les seuls opérateurs de transports au niveau national à exploiter plusieurs choses différentes. On exploite aussi des bus, avec plein de pôle d'échange tramway, donc on échange soit avec les véhicules légers soit avec les bus. Ces pôles d'échange sont tous équipés avec des vélos-stations. Les gens peuvent donc venir en vélo et on a aussi un certain nombre de parc relais qui sont équipés avec des voitures de location. L'intermodalité, on essaie de la développer [...], c'est une composante très forte de notre projet » (S.P., TaM, 19/06/2009).

Dans les deux agglomérations étudiées, des actions récurrentes de promotion de l'intermodalité sont qui plus est organisées autour du tram, en particulier lors des « Journées

¹ TaM assure la gestion du stationnement de sept parkings en centre ville, représentent 33% des places de parking souterrain de la ville (HM n°205, 02/2004).

sans voiture ». C'est par exemple le cas à Strasbourg du 20 au 22 septembre 2002, avec pour slogan : « Bouger, c'est facile comme un jeu d'enfant ».

« Pour pouvoir profiter au maximum des transports publics, il suffit de bien combiner bus, tram et train. Ce sont les conseils que donneront les partenaires (CTS, SNCF, CUS...) de cette opération, qui accueilleront le public sous chapiteau, place de la gare. On pourra, par ailleurs, obtenir des informations sur les nouveautés tarifaires, les nouvelles extensions du tram, ainsi que sur les transports de demain. Des spectacles, des animations et des jeux permettront de gagner de nombreux lots », annonce le magazine municipal (SM n°134, 09/2002).

La ville de Montpellier s'engage également à cette opération nationale annuelle. Le centre historique est réservé aux vélos, transports en commun, véhicules électriques et GPL. « Un moyen pour les habitants de la ville et les visiteurs extérieurs de parcourir Montpellier avec un autre regard », lit-on, sachant qu'à l'occasion de cette journée, l'ensemble du réseau de transport de l'agglomération est gratuit pour ses usagers, à commencer par le tram (HM n° 200, 09/2003).

En outre, les élus strasbourgeois se sont aussi associés en septembre 2006 à la « Semaine européenne de la mobilité » : un « Village de l'Écomobilité » a été monté, qui accueille le public au centre-ville de Strasbourg. Sont en particulier promues les informations sur les formules tram, train TER, vélo, mais aussi sur l'offre en parkings publics, sur l'Autopartage, un atelier de gravage de bicyclettes ou encore une piste de maniabilité à vélo. Les quatre jours se concluent le dimanche par la Journée « Bougez autrement », une journée sans voiture dans le centre historique (SM n°176, 09/2006). En même temps, le caractère nécessairement limité de ces initiatives, dans l'espace (le centre historique) et dans le temps (une journée) montre toute la difficulté de l'action publique locale en DD sur les questions de déplacements urbains et les négociations et compromis permanents dans lesquels toute opération s'inscrit.

Dès lors, concrètement, on repère dans les grandes agglomérations françaises – ni Strasbourg ni Montpellier ne faisant exception – une diversité de modes de mises en relations quant à ce que recouvre concrètement l'intermodalité, y compris en rapport à différentes échelles d'action¹ ; les deux extraits suivants d'entretiens avec des responsables administratifs et techniques le traduisent bien :

« Le réseau de transports publics fonctionne sur le périmètre de la CUS. Donc en dehors du périmètre, il faut bien trouver d'autres réseaux. Travailler avec la SNCF, avec les réseaux départementaux sont des choses qui sont vitales. Et même à l'intérieur de la CUS, le réseau de transport public ne fera pas tout, donc il est important pour nous de pouvoir offrir une palette de services la plus complète possible. Donc on en a déjà développé plusieurs : on a déjà travaillé sur le vélo, sur l'auto-partage, mais également développer d'autres types comme le taxi-bus qu'on utilise le soir pour les correspondances. [...] Ça fait partie d'ailleurs de la communication de l'entreprise, vous retrouvez tous ces packages complémentaires comme une espèce de fil conducteur sur l'offre » (J.T., CTS, 17/06/2009).

« Ce qu'on souhaite, c'est le développement important de la mobilité en matière de transports en commun. L'objectif clair qui est affiché, c'est la réduction de la circulation automobile au centre de l'agglomération, et report modal le plus fort possible sur les transports en commun. Ça conjugue les actions en matière de gestion de la voirie, gestion du stationnement, mise en place de transports en commun efficaces, et développement des interfaces avec les parkings d'échanges, réalisations de pistes cyclables le long des axes de tramway... Ensuite, c'est toute la gamme d'actions possibles pour gérer ce transfert » (M.L., M.D., C.agglo Montpellier, 28/02/2007).

Plus précisément, on peut distinguer trois grandes déclinaisons de l'intermodalité : entre voiture et TC (parkings relais...), entre TC (bus/tram, tram/TER...) et entre TC et modes doux (tram/vélo...). Les acteurs locaux opèrent eux-mêmes des différenciations dans les actions pratiques impliquées :

¹ Philippe Hamman, Christine Blanc, *Sociologie du développement durable urbain*, op. cit., 1^{ère} partie.

« Intermodalité entre les modes voitures particulières et transports en commun, c'est le fait d'inciter les automobiles à se rabattre vers des parkings d'échanges, qui sont à des nœuds importants entre le réseau de voirie d'agglomération, de contournement de l'agglomération, et le réseau de transports en commun. Ensuite, intermodalité entre les transports en commun eux-mêmes, ce sont des aspects d'harmonisation de l'offre de transports, d'harmonisation tarifaire, de billetterie conjointe... » (M.L., M.D., C.agglo Montpellier, 28/02/2007).

L'intermodalité voiture/TC : les parkings relais

Le développement de parkings-relais le long des lignes de tram, sur des nœuds de correspondances ou aux terminus constitue une première illustration d'une politique d'intermodalité, entre voiture et TC, fréquemment mise en avant.

Dans le dispositif intermodal de l'agglomération de Strasbourg comme de celle de Montpellier, les parkings relais occupent une place importante, soulignée de façon récurrente lors des extensions du réseau de tram ; il est question d'améliorer le niveau de service à mesure des nouvelles possibilités de TC proposées. Par exemple, à Strasbourg, quatre parkings relais supplémentaires sont ouverts avec la mise en service des lignes B et C, d'une capacité cumulée de 2 300 places. La construction des P+R se poursuit, comme une marque de succès mesurable de l'action publique locale en faveur du tram, autour de l'intermodalité :

« Osons l'affirmer : c'est même en partie grâce à eux [P+R] que le tram a connu un aussi grand succès. Il faut dire que l'on connaît peu de villes où pour seulement 2,29 € l'automobiliste peut parquer pour la journée sa voiture et avec ses passagers, avoir gratuitement accès au tram » (SM n°113, 09/2000).

À chaque fois, la création d'un nouveau P+R fait l'objet d'une communication spécifique, couplée à celle relative à l'extension du réseau de tram lui-même, à l'exemple de la ligne E et du parking Boecklin fin 2007 :

« Le nouveau parking relais de la Robertsau, le parking Boecklin, pourra accueillir 150 véhicules en face du Palais des Droits de l'Homme [...]. Ce nouveau P+R offrira, comme les 7 autres de l'agglomération, une complémentarité des modes de transports, permettant aux automobilistes d'opter pour le tram pour rejoindre le centre-ville en seulement 12 minutes de tram ou tout autre point de l'agglomération, en concurrençant la voiture. [...] Le 8^e P+R de la CUS devrait connaître un beau succès. Dans le cadre de son ouverture, le P+R Boecklin sera gratuit du 23 au 25 novembre » (SM n°188 11/2007, et n°190 01 à 02/2008).

Le constat est très proche dans l'agglomération de Montpellier. En 2003, quatre parkings relais TaM (Mosson, Euromédecine, Occitanie et Odysseum) sont en service en liaison avec la ligne 1 du tramway, représentant 1 000 places disponibles (HM n° 198, 06/2003). Au fil des années et de l'extension du réseau, des parkings sont agrandis et de nouveaux sont construits ; le magazine intercommunal *Harmonie* s'en fait à chaque fois l'écho par le menu. Par exemple, en 2004, le parking d'échanges Occitanie voit sa capacité doubler, avec 620 places. Il est question d'offrir « un réseau intermodal réfléchi », qui « permet de limiter les flux de circulation dans la ville et de respecter l'environnement. Pour l'utilisateur, le principe est simple. Il lui permet de laisser son véhicule personnel dans des lieux sécurisés à un prix très bas (3 €) et d'emprunter, sans surcoût, la 1^{ère} ligne de tram », répète-t-on dans les magazines en soulignant toujours la simplicité d'usage et l'adaptabilité (HM n° 196, 04/2003 ; n° 198, 06/2003 ; n° 206, 03/2004 ; n° 211, 09/2004). Dès 2005, on annonce de nouvelles réalisations en relation directe avec le développement du réseau de tram lui-même. Sur la ligne 2, il est prévu de réaliser neuf parkings tramway, dont des parkings dits de proximité et « quatre grands pôles d'échanges qui offriront des correspondances avec des bus. 2 000 places sont prévues dès la mise en service en 2006 et il sera possible d'étendre cette capacité à 4 000. Cette politique d'intermodalité sera naturellement étendue sur la ligne 3 », annonce le directeur de TaM (HM n° 218, 04/2005). Il est explicitement question de gains en termes de report modal :

« La mise en service de ces parkings intermodaux présente un double intérêt : gagner de nouveaux clients pour le tramway et participer à la décongestion de la ville-centre. Leur positionnement en amont des zones congestionnées [...] permet de capter les flux motorisés en provenance de la périphérie. 70 % des utilisateurs de ces parkings sur la ligne 1 ne fréquentaient jamais les transports en commun avant la mise en service de ces parcs relais » (HM n° 204, 01/2004).

L'attractivité des P+R est étroitement corrélée à celle de la liaison tram qu'ils permettent de rejoindre, par rapport à un trajet en voiture, avec deux variables principales qui reviennent dans les entretiens : le temps de parcours et le tarif pratiqué.

Nos interlocuteurs l'ont souligné, pour que le système intermodal voiture/tram fonctionne, il faut que la durée du déplacement ne soit pas supérieure à celle du même trajet urbain en voiture, embouteillages compris, et qu'il y ait une liaison tram suffisamment cadencée. Ce responsable de la CCI de Montpellier l'explique :

« Si j'ai envie de laisser ma voiture, [pour prendre la ligne 1], vous avez 35 minutes pour arriver au centre-ville. C'est rare de mettre plus de 30 minutes pour venir en voiture de la Paillade au centre-ville ! Donc c'est pas pertinent ! Il

faut trouver quelque chose de plus intéressant. On me dit “oui, mais ça va encore se dégrader”. Alors quand on part du raisonnement que le transport collectif est une bonne réponse parce que le reste va se dégrader... [...] L’intermodalité, à mon avis elle marche assez bien voiture-tramway à condition que les parkings soient dans les 20 minutes de tramway. Occitanie est à mon avis un bon parking. [...] Je sais que celui sur la ligne 2 Les Sabines n’est pas plein. Moi, j’y vais, c’est quand même un peu désolant, mais il y a des problèmes de rythme. C’est-à-dire que autant la première ligne avec son tramway toutes les cinq minutes fait que ça marche bien, autant quand vous passez les dix minutes, ça commence à devenir pénible de laisser sa voiture et d’avoir dix minutes à attendre le tramway. Donc il faudrait que la deuxième ligne monte un peu en puissance pour que ça fonctionne mieux » (R.S., CCI, 24/06/2009).

Un cadre de la TaM fait plus directement encore le parallèle avec l’usage de la voiture et ses perceptions associées. C’est avec cet arrière-plan que les projets de P+R sont définis, avec la contrainte en la matière de devoir en quelque sorte négocier un créneau d’opportunités par rapport à une subjectivité de ce que représente l’automobile pour ses usagers. Dès lors l’association avec l’image positive du tram est des plus directes ; il est d’ailleurs question de « parkings tram » plus que de parkings relais » pour notre interlocuteur :

« Les parkings tram, c’est la meilleure façon d’amener des gens qui ne prennent jamais les transports en commun. Ils ont le sentiment réel – et ça c’est un frein important à la voiture – de garder leur liberté et sa rapidité. Le tram, ça n’a rien à voir avec le bus, c’est rapide, fréquent, ça a une autre image. [...] Cette notion de liberté, et c’est un ensemble d’aspects : économique, pratique, “non-stress”. [...] Mais il faut que le parking tram soit adapté aussi. [...] Un parking qui est mal placé, où il faut faire un détour pour y accéder, on le remplira pas. Il faut qu’il soit en entrée de ville, facile d’accès, pas trop loin du centre ville, parce s’il faut faire trois quarts d’heure pour y aller c’est pas la peine, donc 10-15 mn, 20 mn, c’est acceptable, mais pas plus. Ça fonctionne bien, Occitanie, c’est à 20 mn... » (M.M., TaM, 02/03/2007).

La deuxième variable lourde tient au coût du P+R pour celui qui y recourt, reposant un certain nombre de questionnements liés aux tarifs de l’usage du tram en tant que tel, dont on a vu qu’ils pouvaient être polémiques et qu’ils sont en tout cas objets de négociations entre différents objectifs (économiques et sociaux en particulier, d’autant plus sensibles que le tram est affiché comme politique de DD). Étudier les cas de Strasbourg et de Montpellier est ici particulièrement intéressant par rapport à la question de la circulation de modes d’action d’une ville ou agglomération à une autre : y a-t-il des modèles qui se durcissent ? quelle est la négociation locale du projet par rapport à ces autres expériences ?, etc. On sait que ce sont à la fois, à un niveau « macro », des expressions de la ville en tant que telle et, à un niveau « micro », des enjeux techniques de faisabilité qui sont observés, des visions urbanistiques autant que des expériences pratiques qui font l’objet d’une diffusion élargie en DD urbain¹. Des solutions techniques peuvent ainsi circuler en réseau, et c’est le cas des parkings-relais. Un cadre de la société des transports de l’agglomération montpelliéraine explique comment la TaM s’est appuyée sur deux « modèles », Strasbourg et Toulouse, et justifie le choix opéré :

« Il y a deux principes de tarification pour les parkings-tram : celui “à la strasbourgeoise” et celui “à la toulousaine”. Le [premier], vous arrivez, deux possibilités : soit vous êtes abonné et vous utilisez votre carte, la barrière s’ouvre, vous vous garez et vous prenez le tram. Deuxième possibilité, vous n’êtes pas abonné, il y a un gardien qui vous vend un ticket à 3 € Si vous êtes tout seul, vous payerez 3 €, si vous êtes deux, trois, pareil, jusqu’à cinq. Le deuxième principe, c’est “à la toulousaine” : vous rentrez, il n’y a pas de barrière, vous prenez votre ticket et c’est votre ticket qui vous permet de sortir. Par contre, ça ne favorise pas le covoiturage. Je pense que le principe “à la strasbourgeoise” est plus DD dans cette optique » (M.M., TaM, 02/03/2007).

L’emprunt au dispositif strasbourgeois peut aussi s’expliquer par une circulation des principaux acteurs techniques du projet de tram, qui étaient en fonction à Strasbourg avant de gagner Montpellier, suite à un changement de municipalité dans la métropole alsacienne. Notre interlocuteur précise ainsi : « On a également la gestion des parkings tramways, qui sont la relation entre le stationnement et le transport en commun, vous connaissez, c’est comme à Strasbourg. Le directeur [de la TaM] est l’ancien directeur de Strasbourg. Donc le même principe qu’à Strasbourg au niveau des parkings tramways » (M.M., TaM, 02/03/2007).

Sur ce plan, c’est la configuration locale retenue pour la société des transports qui donne des marges de négociation et de coordination élargies, à savoir ne pas uniquement gérer les TC mais aussi des enjeux de stationnement à travers un certain nombre de parkings :

« Ce qui est bien pour l’intermodalité en termes de politique, c’est la gestion des stationnements par rapport aux TC parce qu’on maîtrise aussi, à travers la ville et l’agglomération, le coût du stationnement. Donc on peut avoir une politique cohérente, des prix de stationnement qui ne sont pas aberrants par rapport au TC, et inversement. Ça, on sent les sensibilités, on a senti l’augmentation du prix du pétrole... » (M.M., TaM, 02/03/2007).

La « compétitivité » tarifaire est alors liée au choix d’un même prix combiné parking et déplacement en tram quel que soit le nombre d’occupants du véhicule, comme le rapporte cet élu vert, même si, comme tout tarif

¹ Philippe Hamman, Christine Blanc, *Sociologie du développement durable urbain, op. cit.*, 5^e partie.

volontariste, il peut sembler défavorable d'autres usagers. Là encore, il y a bien le signe de négociations de priorisations dans les modalités du projet de tram et les aménagements qui l'accompagnent, comme les P+R :

« Pour l'intermodalité, les parkings d'échange, ce qui se fait est pas mal, puisque quand vous stationnez votre véhicule, vous avez le tram gratuit aller-retour pour tous les passagers de la voiture. Donc c'est très avantageux, si vous êtes à quatre dans une voiture, pour le prix du parking. Il y a même des riverains qui se plaignent, qui disent : "Si je prends ma voiture et que je la mets au parking d'échange, je vais payer moins cher que si je paie le tram directement". C'est un effet pervers, mais c'est intéressant » (J.-L. R., conseiller municipal de Montpellier, 01/03/2007).

Le point est révélateur d'une tension restant généralement au niveau de l'intermodalité, soit la concurrence possible entre modes dits doux ou alternatifs à la voiture en ville, et non pas uniquement à l'endroit de la circulation automobile. Ces fonctionnaires de la Communauté d'agglomération de Montpellier relèvent ainsi, entre parkings relais et lignes de bus. Le parking relais peut conduire à utiliser son véhicule plutôt que le bus, ce qui n'est pas favorable au DD, mais avec la nuance cependant du covoiturage qu'il promeut ; on voit bien ici comment le projet passe par des transactions entre des variables interconnectées mais qui peuvent être en partie en tension :

« On a aussi rencontré dans certaines communes le fait que les gens préféreraient venir directement au tramway en voiture grâce au parking d'échange : dans le parking d'échange, on a une tarification qui favorise le covoiturage. Donc on a pu constater dans certains cas une diminution de la fréquentation de notre ligne de bus, mais en fait on profite d'un covoiturage qui se fait *via* le parking d'échange, et on récupère la clientèle dans les trams » (M.L., M.D., C.agglo de Montpellier, 28/02/2007).

De fait, c'est bien sur cet argument favorable au co-voiturage, vu comme DD, que le projet strasbourgeois a été porté, comme le rappelle un urbaniste de l'agence de développement local, qui explique en même temps l'enjeu sous-jacent en termes de « lissage » de la fréquentation ; on est donc bien dans l'ordre du projet négocié, dans les objectifs qui sont suivis, y compris dans la dimension économique pour la compagnie des transports :

« Les parkings relais à Strasbourg ont été pensés d'une manière différente que dans les autres villes... La CTS faisait le pari que le tramway serait déjà saturé aux heures de pointe, alors il y avait pas besoin de parkings relais pour faire venir des pendulaires, des domicile-travail qui rempliraient encore plus le tram aux heures de pointe. L'objectif était plutôt de faire en sorte que les parkings relais puissent remplir le tram aux heures creuses. D'où l'idée de faire payer un titre, qui est encore le titre qu'on connaît encore aujourd'hui sur l'essentiel des parkings relais, on paie un peu plus cher qu'un seul ticket mais pour autant de personnes qu'il y a dans la voiture, donc ça va faciliter le covoiturage. Comme le covoiturage ça existe pas trop pour le travail, c'est beaucoup plus les visites en famille, entre amis, c'est des choses qui se font plutôt en heures creuses et cette tarification va vraiment bien marcher dans cette logique-là » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Un technicien de la CUS confirme, en relevant pour sa part une dynamique processuelle d'extension des usages des P+R aux trajets domicile-travail à mesure des embarras croissants sur les voies de circulation aux alentours de Strasbourg et avec une démarche de fidélisation des clients. On retrouve dans ce cas d'espèce un cheminement de concrétisation courant dans les opérations en DD urbain et les enjeux d'intermodalité en particulier, en termes gradualistes. C'est bien à ce titre qu'il est question de projet négocié, en termes de publics, d'échelles et de temporalités.

« C'était aussi l'idée qu'aux heures creuses, de toute façon, les rames elles roulent à vide. C'est plutôt les gens de l'extérieur de la ville, qui tournent pour chercher des places de stationnement, ils posent leur voiture, ils vont faire leurs courses et ils reviennent. Et puis, petit à petit, avec les bouchons croissants sur l'autoroute et tout, beaucoup de gens systématiquement les utilisent aux heures pour aller au boulot, aller et retour. Après, s'est greffée l'idée des abonnements... Voilà, ça c'est le parc relais » (R.N., CUS, 04/05/2009).

De son côté, un représentant de la CCI de Montpellier met aussi l'accent sur la rentabilité financière directe que peuvent attendre les exploitants des parkings relais, hors de la dimension de promotion du report intermodal avec le tram. Là encore, le projet ne semble pas échapper à la négociation entre des lectures et des attentes différentes suivant les acteurs en jeu, y compris entre les acteurs publics et les sociétés de transports qui en dépendent. En particulier, c'est aussi la place du tram comme projet de ville et de développement territorial ou, de façon plus sectorielle, comme projet de transports, qui est en question dans ces gestions d'équilibres :

« Ma conception est urbaine. Aujourd'hui, les parkings, on les voit comme des opérations commerciales. Il faut qu'ils soient rentables en eux-mêmes. Moi, je dis non ! Il faut qu'ils soient rentables pour la vie de la ville. La rentabilité, elle est fictive-là. C'est pas seulement une rentabilité commerciale. Alors, comme me dit la ville sans arrêt, le concessionnaire, il veut que ce soit rentable pour lui, etc. » (R.S., CCI Montpellier, 24/06/2009).

La dimension environnementale du projet en DD n'apparaît donc pas la seule en jeu, même si la communication la met plus particulièrement en avant. La coexistence dans l'agglomération de Strasbourg de plusieurs modes de tarification des parkings relais l'illustre nettement, derrière le modèle « à la strasbourgeoise »

tel qu'il s'est exporté et où l'on retient l'action tarifaire volontariste au profit du co-voiturage. La distinction en P+R se fait sur deux plans : d'une part, le mode de tarification – au-delà de la règle que l'on vient de voir, certains sont gratuits et ouverts aux abonnés de la CTS – et, de l'autre, la fonction affectée aux dits parkings et leur situation géographique par rapport au centre-ville en termes de proximité, respectivement d'éloignement (on a vu plus haut l'incidence des temps de parcours aux yeux des acteurs locaux). À partir de là, il peut y avoir disjonction entre la rentabilité économique d'un P+R et son impact en termes de politique environnementale, alors même que c'est au titre du report modal de la voiture sur le tram que la construction de ces aménagements est effectuée et justifiée, c'est-à-dire en termes de DD. Un urbaniste de l'Agence de développement de Strasbourg fournit un exemple parlant, où il suspecte un effet contre-intuitif quant au trafic péri-urbain d'agglomérations secondaires du Bas-Rhin vers Strasbourg :

« Sur la ligne B, on a laissé des parkings relais gratuits et laissé la possibilité pour les abonnés d'utiliser les parkings relais en extrémité, relativement loin, type Hoenheim, type Bagersee. Sur les questions de parkings relais, je dis toujours "faut jamais perdre le point de vue qu'on souhaite prendre". Si je prends le parking relais Rotonde, d'un point de vue institutionnel, c'est un parking qui fonctionne bien, d'un point de vue économique pour la CTS, il fonctionne remarquablement, c'est un des rares parkings où on est capable de payer le type qui donne les tickets, tous les jours toute la journée. Par contre d'un point de vue environnemental, quand on regarde d'où viennent les gens qui utilisent ce parking, c'est des gens qui viennent de Saverne, de Haguenau, c'est des gens qui font 50 km en voiture, alors qu'ils pourraient faire 50 km en train. Ils font 800 m en tram, est-ce que vraiment on a gagné ? La question est : quel est le risque si je ferme le parking relais Rotonde ? [...] Tout dépend du point de vue qu'on va retenir. [...] Je ne suis pas à dire qu'il faut à tout prix le supprimer, en tout cas faut se poser la question, je crois qu'aujourd'hui la question est légitime. [...] C'est un débat que l'Agence a essayé un peu de faire porter... mais je pense pas objectivement que la question aujourd'hui soit mûre » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

De la sorte, c'est bien la question de l'impact réel des parkings relais qui est posée, par rapport à la politique urbaine des déplacements. On a vu que l'objectif peut être différent à l'endroit des flux domicile-travail ou des flux de famille et de loisirs ; l'accessibilité des P+R et leur situation par rapport au centre-ville ont également été notés comme facteurs. Dès lors, le « succès » chiffré est variable d'un parking à l'autre, comme l'explique ce technicien de la Communauté urbaine de Strasbourg, en comparant quelques-uns :

« Ça marche plus ou moins bien, il y en a un [P+R] au Wacken, il y a 15 voitures dessus, c'est normal il y a déjà la file le matin pour y aller ! [...] C'est saturé, il faut capter les gens en amont. Donc c'est Baggersee, avec l'autoroute, Elsau, ceux qui savent comment on y arrive, et celui qui monte en puissance chaque jour un peu plus c'est le Hoenheim gare, il n'est pas directement à l'autoroute mais en passant par Reichstett ils peuvent arriver dessus en passant par des ronds-points, la route industrielle, et après ils prennent le tram » (R.N., CUS, 04/05/2009).

Deuxième limite avancée, les P+R, même lorsque leur fréquentation est élevée, n'ont qu'une capacité somme toute modérée par rapport à l'ensemble des flux automobiles urbains et péri-urbains quotidiens d'une grande agglomération. La portée du registre de l'intermodalité en termes de politique urbaine est ainsi sensiblement relativisée, y compris par rapport à ce qu'elle représente par rapport au projet de tram lui-même. Cet urbaniste ne prend pas de détour :

« Il faut se méfier un tout petit peu, c'est un peu la tarte à la crème : intermodalité, intermodalité, etc. On parle parfois parkings relais. C'est fantastique, l'intermodalité, ça marche... Mais les parkings relais à Strasbourg, c'est 4 000 places de stationnement. En supposant que les parkings soient totalement remplis, ce qui n'est pas le cas, ça nous fait 4 000 voitures, ça fait 8 000 déplacements. Les résidents de la Communauté urbaine, en 1997, c'était tous les jours 1 850 000 déplacements. Donc 8 000 sur 1 850 000, ça nous donne 0,4%. Voilà le poids des parkings relais, sachant qu'en plus ils ne sont pas utilisés seulement par des résidents de la CUS. À la limite, c'est même pas un million huit, c'est plutôt deux millions trois, donc on est à 0,1%... » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

L'intermodalité entre TC et modes doux : tram/vélo

La question du report intermodal se pose également, à un deuxième niveau, entre TC et modes doux, et en particulier la pratique du vélo en ville. Deux types d'initiatives apparaissent plus particulièrement marquants dans les politiques locales. Il s'agit, d'une part, de la *construction de parcs à vélos sécurisés au niveau de stations de tram* promues pôles de connexion intermodaux, à Strasbourg comme à Montpellier, et, de l'autre, de la mise en place d'un *système de location de vélos en libre-service* instauré à Montpellier (*Véломagg*) et en réflexion à Strasbourg.

La réalisation de « véloparcs » à proximité de stations de tram et de pôles d'échanges est désormais opérationnelle dans les agglomérations de Strasbourg et de Montpellier, et systématiquement rapportée au registre de l'intermodalité et à la place centrale accordée au tram comme mode de transports DD.

La Communauté urbaine de Strasbourg met en avant une politique d'incitation à l'utilisation du vélo en lien au développement de l'intermodalité, en proposant des solutions devant faciliter l'utilisation ; il en est régulièrement question dans les magazines, qui en vantent le caractère simple, souple et peu onéreux, avec toujours l'offre tramway en arrière-plan ; en liaison, des formules spécifiques sont montées par la CTS :

« Enfourcher son vélo, monter dans le tram avec ou le parquer devant l'arrêt de bus, c'est possible avec les nouveaux abonnements de la CTS : Espace Vélo, Campuspass Vélo et Mégapass. L'Espace Vélo offre les mêmes avantages que l'abonnement [classique], avec en plus une location de vélo pour un mois pour la somme de 50 Euros. [...] Sur le même principe, le Campuspass Vélo s'adresse aux étudiants de 18 à 27 ans, sur présentation d'un justificatif de scolarité et s'élève à 36 Euros. [...] Le troisième abonnement, Mégapass, s'adresse aux entreprises et est basé sur l'abonnement combiné, vélo, tram et bus » (SM n°149, 01 à 02/2004).

Sans surprise, c'est le slogan de l'Écomobilité qui est convoqué ces dernières années. Cet affichage transversal fait l'objet de déclinaisons multiples au fil des réalisations opérées, parmi lesquelles le tram est sans conteste central et associé à d'autres modes de déplacements, dont le vélo. S'agissant de cibler les cyclistes, la CUS rappelle régulièrement qu'ils peuvent emporter leur véhicule dans le tram ou encore laisser les bicyclettes « dans l'un des 40 véloparcs situés aux abords des stations de tram ». Ces équipements sont présentés comme une innovation en DD urbain, à penser en relation avec l'offre de TC, et spécialement de tram : « Fermés et couverts, accessibles 24h/24 [...], installés à proximité immédiate des stations tram et de certains arrêts de bus, les véloparcs permettent de combiner astucieusement vélo et tram en toute écomobilité et en toute sécurité » (CM n°35, 10/2007 à 02/2008).

À chaque réalisation nouvelle d'un parc à vélo, qui accompagne – tout comme c'est le cas pour les parkings relais pour automobiles, les deux pouvant d'ailleurs être couplés – une extension de ligne de tram, le registre de l'intermodalité est clairement associé. On pourrait multiplier les exemples de parkings-relais correspondant à des mises en connexion tram/voiture en même temps que tram/vélo ; par exemple, fin 2007 : « La station Boecklin à la Robertsau, est désormais un véritable pôle multimodal, situé en face du parking Boecklin. Parallèlement à l'arrivée du tram dans le secteur ce secteur, le réseau cyclable a été restructuré et sécurisé de façon à faciliter les interconnexions à vélo sur toute l'agglomération » (SM n°189, 12/2007, et n°190, 01 à 02/2008).

Dans l'agglomération de Montpellier également, une offre a été progressivement constituée, en termes de points d'intermodalité et de services offerts, à mesure du développement du réseau et de la montée en puissance de l'attention aux modes doux en complément du tram :

En 2004-2005, trois véloparcs fonctionnent avec une centaine de vélos et différentes formules : à l'heure, à la demi-journée, à la journée ou pour plusieurs jours. « TaM Vélo propose aussi des services complémentaires à son siège, comme faire tatouer son vélo, avoir un diagnostic sécurité/conformité, louer une trottinette électrique avec siège et bénéficier de nouveaux accessoires comme une troisième roue ou une remorque couverte enfant » (HM n° 208, 05/2004). En 2009, en lien au projet de 3^e ligne de tramway, « Montpellier Agglomération propose en complément d'implanter sur tout le territoire 50 vélostations VéloMag' avec un parc de 1600 vélos en location » (HM n° 258, 01/2009).

La référence permanente demeure en effet sans conteste le projet de tramway, que les parcs à vélo doivent venir compléter, mais sans qu'il s'agisse de réalisations autonomes :

« Dans Montpellier, les modes doux, que sont la marche, le vélo, les bus et le tram, représentent 49 % des déplacements et font jeu égal avec la voiture. [...] Parmi les modes doux pour l'environnement, le vélo représente 39 000 déplacements quotidiens. Encore peu de gens se déplacent à vélo, mais son utilisation augmente surtout à Montpellier. [...] Les équipements installés le long du parcours du tram et dans les parkings relais incitent la population à choisir ce moyen de déplacement, souvent en complément d'autres modes doux de transport » (HM n° 218, 04/2005).

Deux techniciens de la Communauté d'agglomération le confirment en prenant l'exemple de l'usage du vélo dans une commune périphérique, en particulier pour rejoindre la ligne de tram :

« Y compris le déplacement des scolaires, le déplacement des travailleurs [...]. C'est le cas par exemple à l'extrémité de notre ligne 2 sur la commune de Jacou. C'est une commune qui s'est mise à développer beaucoup le transport en deux roues pour venir justement à la station tramway. [...] Il y a une espèce d'émulation qui se fait et donc de transformation dans le mode de déplacement » (M.L., M.D., C.agglo, 28/02/2007).

Des critiques – récurrentes chez les associatifs locaux investis sur le sujet, qu'il s'agisse de Vélocité ou du Collectif Tramway – portent alors sur le peu de cas fait des pistes cyclables en pratique, et en contradiction avec les discours, dans les projets d'aménagements des déplacements urbains ; celles-ci seraient bien souvent la variable sacrifiée entre le projet et sa concrétisation effective. Le responsable de l'association Vélocité égrène bien des exemples dans lesquels les pistes cyclables annoncées en lien avec des dessertes de tram sont finalement marginales ou ignorées :

« Pour la ligne 1, ils avaient promis qu'il y aurait des pistes cyclables sur toute la longueur du trajet et ça n'a pas été fait. Y compris à des endroits où c'était facile à faire. [...] Ensuite, pour la ligne 2, alors là, ça a été alterné. Un coup, ils ont dit qu'il y aurait des pistes cyclables partout, et un coup, ils ont dit publiquement qu'il n'y avait aucune raison qu'il y ait des pistes cyclables le long des tramways. Il y a les documents d'enquête publique qui permettent de se faire une idée, et là il y avait des endroits marqués en jaune : ça voulait dire espace piéton et pistes cyclables. Alors c'est un peu tout et n'importe quoi. [...] Ils ont donc entretenu le flou artistique. Il y a plein d'endroits où il y a un

logo dessus mais cela fait à peine la largeur d'un trottoir normal, donc c'est évidemment pas possible de circuler à vélo dessus » (M.J. Collectif tramway/Vélocité, 06/07/2009).

En cela, la définition pratique de l'intermodalité apparaît redéfinie en permanence autour de plusieurs combinaisons possibles, qui vont être offertes ensemble ou non suivant les points de la ville et du territoire où l'on se situe ; une négociation implicite du projet se révèle ici sous-jacente aux adaptations de l'offre d'interconnectivité. Pour preuve, à Strasbourg, il faut faire état d'une évolution dans les slogans promus par les édiles, témoignant de l'association croissante de la politique d'incitation à l'utilisation des modes doux au sein du répertoire de l'Écomobilité (ciblant surtout le report voiture/tram). En 2009, il est désormais aussi question de « déplacements actifs », comme le rapporte ce fonctionnaire, qui ne cache pas la construction politique de l'enjeu et le jeu de distinction entre équipes municipales, alors que la continuité est toujours affirmée quant au tram lui-même :

« Tram, bus, vélo, piétons, ce qu'on appelait dans la municipalité d'avant les "modes doux", vous avez vu les plaquettes, maintenant c'est la "circulation active" : tu pédales, tu marches... C'est ce que le chef de cabinet de Roland Ries [maire de Strasbourg depuis les dernières élections municipales] a mis en place. [...] C'est le "déplacement actif" » (R.N., CUS, 04/05/2009).

De plus, derrière les énoncés de l'intermodalité associant comme complémentaires l'une de l'autre les différentes possibilités de transports en ville, les décideurs tendent à masquer des effets de reports, et donc de concurrences de fait, entre ces modes alternatifs à la voiture, et pas uniquement entre voiture et TC et-ou modes doux. C'est bien à ce titre qu'une distinction entre différents types d'interactions modales trouve sa pertinence, et interroge la négociation du projet de déplacements urbains en DD, entre innovations de croissance et de rupture. En effet, peut-on regrouper – comme nos interlocuteurs politiques et techniques le font souvent dans leurs discours – le bus (même circulant avec des carburants adaptés), le tram, le vélo et la marche à pied pareillement comme des alternatives à l'usage de la voiture ? Y a-t-il vraiment là un principe d'équivalence générale ? On peut évidemment en douter, par rapport à la consommation d'énergie sous-jacente et quant à sa nécessaire production (et les difficultés de sa traçabilité). Or, comme l'explique un urbaniste très au fait du sujet à l'Agence de développement de Strasbourg, les usages du tram peuvent se développer au détriment de ceux du vélo en ville ; cette dimension concurrentielle fait l'objet de transactions tacites de la part des décideurs dans leur construction de l'intermodalité, qui est présentée de fait en accompagnement du tram :

« Aujourd'hui les principaux flux restent clairement radiaux en matière de flux structurants, parce que si je prends la totalité des déplacements dans la Communauté urbaine de Strasbourg, j'ai quand même deux tiers des déplacements qui font moins de 3 km. 3 km, c'est à peu près la distance où on peut estimer que le vélo est encore attractif. [...] En fait, on voit que les réserves sont principalement que sur le vélo, principalement sur les déplacements entre un et deux km, qui utilisent beaucoup la voiture et où globalement il y a encore moyen de gagner encore pas mal de déplacements avec le vélo. [...] Par contre, on se rend compte que le tramway joue un rôle de concurrence vis-à-vis du vélo. On l'a notamment vu en 1988 et 1997, où la part du vélo diminue très fortement, pas chez les jeunes hommes mais les jeunes femmes, et augmente à peu près dans des proportions identiques la part des TC. Donc là clairement il y a eu un transfert. [...] Quelqu'un qui a vingt ans en 1988 et quelqu'un qui a vingt en 1997, une jeune femme en 1988 avait plus de chance de faire du vélo qu'en 1997, où elle a plus de chance de prendre le tramway. Et c'est d'autant plus intéressant qu'en 1997 le tram ne desservait pas la fac ! Voilà, il y a réellement une concurrence. Faut pas dire qu'il y a de la concurrence qu'entre la voiture et les autres modes, il y a bien aussi de la concurrence entre modes » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Outre la réalisation de parcs à vélo à proximité d'arrêts du tram, une autre initiative en matière de promotion de l'usage urbain du vélo, toujours rapporté à un répertoire de l'intermodalité, concerne la mise en place d'un système de location de vélos libre-service – les fameux Vélib' et Vélo'V développés à Paris et Lyon attestant de la montée en puissance de cet enjeu dans les grandes villes françaises. À l'étude à Strasbourg, un système de ce type fonctionne à Montpellier, et cela avant même les expériences citées. D'emblée, il s'agit là d'un projet largement porté politiquement – et non simplement technique, comme complément au tram, à la façon des parkings relais. Un associatif local rapporte ainsi l'engagement personnel d'une élue municipale puis de Georges Frêche, initialement à l'encontre de la position du directeur de la TaM :

« Ne vous laissez pas impressionner par la propagande des vélos de la TaM. Au départ, ils n'en voulaient pas des vélos. C'est une conseillère municipale qui a convaincu Georges Frêche de faire un service de prêt de vélo avant que Paris y pense, avant que Lyon y pense. Mais la TaM n'en voulait pas. Ça a vraiment été la volonté de Georges Frêche. Maintenant, je vois LT [directeur de TaM, ancien directeur du tram à Strasbourg] qui passe à la TV... [...] Il est pour, mais parce qu'il ne peut pas faire autrement. Il est arrivé, les vélos ils y étaient » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

La dimension vélo a alors été intégrée parmi les différentes branches d'activité de la TaM, qui a la particularité de gérer en direct non seulement les TC mais aussi des parkings, etc. La situation est donc différente des projets nantais, lyonnais ou parisiens, qui se caractérisent par une négociation ayant débouché sur une transaction privé-public concernant l'installation de systèmes de vélos libre-service. Le prestataire privé – à

savoir le groupe Jean-Claude Decaux, bien connu pour la gestion de mobiliers urbains – met en place le parc de vélos et les stations, en fonction de modalités convenues avec la collectivité. Il se paie sur les recettes publicitaires du mobilier urbain installé aux lieux de dépôt des vélos. Il réalise ainsi des bénéfices conséquents, tout en assurant le service aux usagers demandé par la ville ou l'intercommunalité, qui, elle, concrétise son objectif de promotion des circulations douces et perçoit les recettes des locations¹. Dans le cas de la TaM, la négociation du projet est reportée à l'intérieur de l'institution, comme le témoignage précédent le suggère, quant à l'importance accordée ou pas au vélo dans les activités de l'entreprise. Défendant son point de vue, une responsable de la TaM veut y voir une marque de pratique de l'intermodalité en actes :

« On est bon en intermodalité. On a développé tout seul notre système de vélos par exemple. Partout ils font appel à Decaux pour faire leur vélo, nous on avait lancé un appel d'offre et ça fonctionnait pas bien, Decaux a répondu, et des publicistes aussi, et c'est très cher. Non, nous on veut quelque chose qui soit abordable, on veut offrir un service, on ne veut pas de quelque chose qui soit trop coûteux pour la collectivité et il faut que le service soit intéressant. [...] On gère nos bus, on gère nous-mêmes nos parkings, en termes d'intermodalité, je pense qu'on est les premiers, on a développé tout seul notre offre pour les vélos. Et le fait d'avoir différents services, on comprend mieux les besoins de chacun et le fait de travailler ensemble ça fait qu'on porte mieux et on fait des aménagements. [...] À chaque fois qu'on doit penser un aménagement, on discute avec eux et forcément on prendra mieux en compte leurs besoins. Donc l'intermodalité, je pense que c'est un point fort » (S.P., TaM, 19/06/2009).

Un associatif local investi sur les questions de déplacements reconnaît le caractère peu onéreux du système de location, qui propose une formule à l'année, qu'il salue :

« Ici, ils ont un système de location de longue durée. Alors cela ne revient pas très cher et vous louez le vélo à l'année. Beaucoup l'amènent chez eux et ils le ramènent quand il y a un problème. J'ai un copain, ils en ont pris quatre. Un pour lui, un pour sa femme, un pour ses enfants. Quand il y a quelque chose qui ne va pas, on le ramène, on le change. À l'année, ce n'est pas cher, c'est 25 Euros. C'est un abonnement famille à l'année. Donc, c'est très avantageux » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

Pour autant, ainsi qu'on a déjà pu le souligner à propos des parkings relais, la portée de la formule *VéloMagg'* doit être relativisée en regard des enjeux de déplacements de l'agglomération ; cet expert de la CCI de Montpellier vient ici rappeler quelques constats simples, à savoir que les circulations à vélo ne peuvent que concerner certains publics et certaines échelles urbaines, voire même certains moments de l'année plus que d'autres :

« Le vélo n'est pas une intermodalité. C'est un mode de transport, marginal, à mon sens. C'est pas que je suis contre, je milite pour qu'on l'inscrive dans le PDU, [...] afin de favoriser les modes doux dans les rapports de proximité. Aujourd'hui, on n'est plus dans une société où on peut dire à son gamin qui a dix ans "tiens, va acheter le pain en vélo". Parce que s'il faut qu'il passe sur la route, etc., on va trembler pendant les vingt minutes, qu'il revienne. Donc il faut qu'il y ait des pistes cyclables vers les pôles de proximité. Bon, il y a derrière évidemment pour nous un militantisme par rapport aux commerces de proximité ! Mais ça nous paraît être une vraie qualité de vie. [...] Et après, sur Montpellier, on a quand même un relief un peu chahuté, en particulier sur le centre-ville, donc le vélo, voilà. On a un climat, qui n'est pas très favorable au vélo. Je veux dire par là que quand il pleut, il pleut ! Et quand il fait chaud [rire], il fait très chaud ! Et si vous arrivez au boulot en vélo, il faut prendre la douche, quoi ! Bon, on rentre dans des trucs qui sont pas aujourd'hui à mon avis très généralisables. C'est pour ça que, c'est très bien, il paraît que *VéloMagg'* marche très bien, ils ont fait 60 000 locations l'année dernière, [...] il faut le faire, mais c'est pas à l'échelle des enjeux, quoi » (R.S., CCI, 24/06/2009).

L'intermodalité entre TC : bus/tram, tram/train

Les réaménagements de gares (à Strasbourg, avec l'arrivée du TGV, elle a été rebaptisée pôle d'échange intermodal justement) et l'adaptation d'horaires et de titres de transport combinés bus/tram, et plus encore tram/TER, représentant un troisième champ d'application, entre TC, qui passe par des modes de négociations multiples : entre partenaires sociaux, pour assurer des plages horaires élargies du tram, comme à Montpellier, en phase avec le premier TGV du matin, etc., et entre institutions partenaires : intercommunalité et Région, sans oublier la SNCF et Réseau Ferré de France, lorsqu'il s'agit d'une intermodalité entre train et tram.

On distingue ici trois enjeux, qui sont susceptibles d'interagir : l'intermodalité entre bus et tram, celle entre tram et train, enfin la question transversale des tarifications intermodales devant incarner l'unité du réseau de TC pour les clients.

¹ Philippe Hamman, Christine Blanc, *Sociologie du développement durable urbain, op. cit.*, pp. 227-228.

– L’intermodalité comme coopération conflictuelle : le rabattage bus/tram

Si son affichage est devenu des plus courants, sinon même « obligé » en matière de TC urbains, le répertoire de l’intermodalité peut se lire comme une scène de coopération conflictuelle, qui passe par des négociations, y compris sur le plan politique. Le report modal entre bus et tram est ici des plus éclairants. Il se comprend à deux niveaux au moins. Tout d’abord, quant à l’image du bus, pour la rattacher davantage au répertoire du DD urbain et pouvoir à ce titre l’avancer, parmi les modes proposés, comme une alternative à la voiture – ce qui pose en particulier la question du carburant utilisé et du bilan carbone afférent. Ensuite et surtout, se pose la question de la coexistence d’un réseau de bus et des lignes de tram et leurs interconnexions ; c’est toute la problématique du « rabattage » bus-tram – qui peut se faire au détriment de certaines liaisons auparavant mieux desservies par le seul réseau de bus, qu’au travers de nécessaires correspondances bus-tram à présent.

Les sociétés de transports de Strasbourg comme de Montpellier mettent ainsi en avant leurs efforts par rapport à leur parc de bus, afin que ceux-ci puissent être considérées comme des TC compatibles en DD, à la fois par leur faible emprise au sol (au contraire du tram, pour le coup) et par des alternatives au gazole (électricité, gaz, etc.) :

« D’un point de vue général, le développement durable est quand même un enjeu majeur. [...] Un bus pollue plus qu’une voiture, c’est clair, mais comme le bus transporte beaucoup plus de monde qu’une voiture... En plus, il ne stationne pas, il n’utilise pas d’espace une fois qu’on n’en a plus besoin, on est quand même de ce point de vue là un petit peu incontournable. Après, la problématique sur laquelle on est aujourd’hui, c’est d’en faire plus et d’aller plus loin [...]. On a 250 bus, il y en a 90 qui sont au gaz, donc on n’a plus que 150 bus, sur lesquels il y en a une centaine qui sont traités avec des filtres à particules. Donc on a déjà une action qui est déjà relativement forte sur les moyens qu’on met en œuvre ; on utilise de l’électricité, on utilise du gaz, on utilise du gazole désouffré sur lequel on fait du post-traitement. [...] Pour nous, c’est un enjeu hyper important, on a déjà commencé mais faut aller plus loin » (J.T., CTS, 17/06/2009).

« On est passé d’un réseau de bus qui fonctionnait exclusivement au gazole à un réseau aujourd’hui qui... la moitié de notre parc d’autobus, et un peu plus maintenant, est passée au GNV [gaz naturel de ville], et le reste du parc nous le faisons fonctionner à l’aquazole, dans l’attente de son renouvellement complet, pour avoir 100% de bus au GNV » (M.L., M.D., C.agglo de Montpellier, 28/02/2007).

Des nuances peuvent toutefois être apportées ; on se situe dans le registre de la transaction de croissance et non de rupture, c’est-à-dire dans l’hypothèse de solutions techniques pour améliorer l’existant. Un fonctionnaire de la Communauté urbaine de Strasbourg exprime lui-même certains doutes non levés :

« C’est comme les bus au gaz, [...] certains disent que les autobus diesel avec les filtres et toutes les normes sont beaucoup moins [polluants] par rapport aux bus au gaz qui ont encore pas mal de rejets. Bon, je sais pas lesquels, mais c’est un peu ce qu’on dit. [...] Bon, il y a la station de compression, tu prends le gaz du réseau de distribution de Gaz de France, après il vient de Russie ou d’ailleurs... Effectivement, quand on visite le dépôt, le bus tourne et le responsable met un mouchoir blanc derrière, oui pas de rejet, il n’y a que de l’eau, c’est propre, mais on ne voit plus ce qu’il rejette. [...] Actuellement, l’enjeu c’est sur un bus hybride, diesel et électrique... » (R.N., CUS, 04/05/2009).

L’inscription en DD suppose ensuite d’inscrire le bus dans le registre de l’intermodalité entre TC qui prévaut désormais autour du tram, et par conséquent d’assurer l’interconnexion au sens matériel et du cadencement des correspondances – travail sur lequel insiste un cadre de la société des transports de l’agglomération de Montpellier :

« On gère nos correspondances. L’intermodalité, ce sont des petits détails. On calcule entre nos tramways et nos bus, qu’ils s’attendent. Que les gens qui arrivent en bus à l’arrêt de tramway, s’il y a quelques secondes à attendre pour temporiser, que les gens qui descendent du bus ne voient pas le tramway passer devant eux [...]. Tout ça ce sont des petits détails qui sont très importants. On calcule aussi pour que l’aménagement leur permette d’aller au plus vite, qu’il y ait pas 3 km entre le quai de bus où ils descendent et [le tram], on travaille en quai à quai justement » (S.P., TaM, 19/06/2009).

C'est là une question pratique qui ne semble pas si aisée à garantir, si l'on en croit un associatif local qui pointe des lacunes à l'interconnexion pour qui sort d'un tram et veut emprunter un bus. Soulignant que la correspondance inverse (d'un bus vers un tram) est meilleure, il évoque un « réseau à deux vitesses », au profit du tram et au détriment du bus, et par conséquent des usagers tenus d'utiliser ce dernier, notamment en couronne péri-urbaine :

« À Montpellier, il y a un réseau à deux vitesses. Quand vous avez la correspondance bus-tram ça va, puisque vous avez un tram toutes les 7 min, mais quand vous avez la correspondance tram-bus, c'est plus aléatoire, parce que vous avez certaines lignes qui sont tracées à 20 min, et même certaines qui sont tracées à 1 h ! Quand vous ne pouvez pas faire le trajet direct, vous êtes pénalisés. Et bien souvent, c'est les villages, et le retour du soir qui est pénalisant ! Ça, c'est un gros défaut du réseau. [...] Quand je parle de réseau à deux vitesses, c'est par rapport au service. Vous avez deux lignes de tram avec des services à l'heure de pointe entre 4 et 8 min. [...] Vous avez une perte de qualité de service entre le tram et les lignes de bus. Bien sûr, il y a les correspondances, mais ça dépend de la grille horaire. Un tram toutes les 6 min, ça n'a rien à voir avec un bus toutes les demi-heures » (M.B., Collectif Tramway, 03/03/2007).

Plusieurs de nos interlocuteurs ont ainsi décliné des anecdotes tirées de leurs expériences personnelles de fréquentation du réseau de bus de Montpellier, pour en souligner des carences à leurs yeux ; le témoignage de ce responsable de la CCI est significatif de lignes de bus apparaissant en retrait des efforts consentis sur les liaisons tram :

« Un jour, je pars pour prendre le bus, en bas à Gambetta, en me disant tu vas prendre celui de 17h30, il y en a à peu près toutes les demi-heures. J'arrive, 17h28. Ben, le 17h30 passe à 17h25. Voilà, c'est le genre de truc, donc ça, si vous n'êtes pas un habitué qui le fait tous les jours... Et mieux que ça : les arrêts des cars dans la ville, certains ne sont pas signalés. Si vous le savez pas, il faut aller à la gare un jour, regarder où il s'arrête et dire "ah, il s'arrête là, donc demain, je viendrai là". Voyez ? [...] On sent bien qu'il y a pas d'effort. Quand on prend la voiture, on s'embête pas... [...] Il y a certaines lignes de bus, moi je prends souvent la 15 et la 11, pfff, il y a quand même un fossé entre le tramway et les bus » (R.S., CCI, 24/06/2009).

Plus encore, le rabattage des lignes de bus sur les lignes de tram dans les tronçons urbains, opéré à Strasbourg comme à Montpellier, est une illustration concrète, par les controverses suscitées, des enjeux de priorisations dans les dispositifs intermodaux, et de ce que recouvre la négociation dans le projet, où tous les usagers ne sont pas nécessairement « gagnants » en termes de temps de parcours et de praticité. C'est d'ailleurs le seul témoignage de réserve d'un usager à l'endroit du tramway que l'on peut lire dans les magazines communaux et intercommunaux à Strasbourg. Si la remarque a été publiée, c'est un signe que la question fait débat :

« Le tram, c'est sûr c'est rapide, mais je ne l'utiliserai pas souvent. À partir de l'endroit où j'habite, ce n'est pas très pratique. Et même la nouvelle ligne ma cause un peu de tort puisque du coup on a supprimé le bus n°7 que je prenais. [...] Maintenant, ce n'est plus possible, je suis obligé de marcher. Je vais être obligé de m'acheter un vélo » – Pierre de Strasbourg (CM, n° 14, 10/2000).

L'objectif avancé par les collectivités est de réduire la circulation intra-urbaine des bus provenant de l'extérieur, en rabattant ces derniers sur les lignes de tram. Par exemple, en 2000, dans la métropole alsacienne, la mise en service des lignes B et C du tram s'est accompagnée d'une restructuration du réseau de bus, qui concerne non seulement Strasbourg mais aussi l'ensemble des communes de la Communauté urbaine en termes de déplacements et de dessertes. Un représentant de la CTS explique l'enjeu, en même temps que les facteurs de la négociation dans le projet – comme ne pas multiplier les correspondances nécessaires pour un même trajet :

« Par principe, on rabat les lignes de bus sur le tram, [...] ce qui explique aujourd'hui qu'on n'a plus beaucoup de lignes majeures qui passent dans le centre-ville. Les lignes qui restent dans le centre-ville sont des lignes qui viennent de très loin, [...] mais tout le reste est rabattu sur le tram. [...] C'est une stratégie qui est développée, il faut trouver le bon niveau d'articulation, de manière à ce que globalement le temps de transport soit malgré tout intéressant, donc faut trouver le juste milieu. [...] Donc on a cette politique de rabattement quasi-systématiquement sur le réseau tram. Mais c'est pas toujours le cas parce

que certains accès sont plus compliqués. Par exemple, toute la Robertsau n'est pas rabattue sur le terminus Boecklin, puisque Boecklin n'est desservi que par la ligne E, qui ne va pas dans le centre ville. [...] Sinon ça veut dire qu'on oblige une partie de la population à faire deux correspondances, et ça c'est pas gérable. On n'accepte pas de faire deux correspondances, ce qui est logique, c'est même pas envisageable, dans ce cas c'est plus de la mobilité choisie, c'est de la mobilité forcée. [...] Si on veut faire monter les gens, c'est bien en leur prouvant qu'on a un réseau de transport qui est plus performant et moins coûteux que l'usage de la voiture, avec les inconvénients qu'elle peut avoir, comme les accès en centre-ville et les coûts qu'elle peut représenter en termes de carburant, toutes les politiques là sont liées... » (J.T., CTS, 17/06/2009).

Dans l'agglomération de Montpellier, il est, de la même façon, question de limiter l'usage de la voiture en ville, en mettant en avant l'intermodalité. L'arrivée du tram puis le développement des lignes s'accompagnent d'une restructuration du réseau de bus et d'une politique de rabattement des lignes de bus sur celles de tram, qui se veut « gagnant-gagnant » entre la collectivité et les habitants, avec le DD à l'arrière plan transversal :

« On gère le réseau de tramway avec le réseau de bus de manière complètement complémentaire en ayant un rabattement systématique des lignes de bus sur les lignes de tramway au niveau de la station la plus proche, de façon à éviter que le trajet des bus, qu'ils faisaient auparavant en centre ville à faible vitesse et dans les encombrements de circulation, ne se fassent plus de cette manière-là. Et on gère ça de façon à ce que l'usager n'ait pas plus de temps d'accès que ce qu'il avait précédemment pour arriver au centre ville. C'est-à-dire que le temps de correspondance est en fait du temps de gagné par la vitesse commerciale du tramway dans le déplacement final » (M.L., M.D., C.agglo de Montpellier, 28/02/2007).

La mise en place de la 2^e ligne du tram permet d'analyser en pratique ce principe de rabattement de façon concrète, y compris dans les controverses qui ont surgi. D'emblée, il est d'ailleurs question de possibles « ajustements » :

« À la suite du lancement de la 2^e ligne [de tram], les itinéraires de certaines lignes de bus ont été modifiés afin de favoriser la complémentarité entre bus et tramway. Désormais, plusieurs lignes de bus déposent leurs voyageurs aux stations de tramway de la ligne 2 [...]. Mis en place depuis le 8 janvier [2007], ce dispositif limite la présence des cars au centre de Montpellier pour une meilleure fluidité du trafic et pour réduire la pollution en ville. Avec la deuxième ligne de tramway, le nouveau réseau de transport en commun de l'Agglomération offre un plus grand choix de déplacements et participe à une meilleure qualité de vie. Des ajustements pourront encore être apportés sur ce réseau dans le souci de satisfaire tous les usagers » (HM n° 237, 02/2007).

On touche là à une question sensible à la fois à l'endroit des usagers (on peut, en fait, perdre du temps lorsqu'il faut prendre une correspondance tram là où auparavant il y avait une liaison bus directe) et en termes d'équilibres politiques centre-périphéries et entre communes au sein de la CUS, en termes de qualité de dessertes. Une nécessaire pédagogie ressort des magazines, pour faire accepter le rabattement, et ne pas donner à penser que le bus est sacrifié au profit du seul tram. D'où le discours du directeur général de la CTS, qui s'emploie à rassurer :

« Tous les arrêts desservis le seront aussi demain. Ils le seront peut-être différemment mais ils n'auront pas disparus. En d'autres termes, on ne déshabillera pas Pierre pour habiller Paul. [...] Nous sommes bien conscients que nous allons changer certaines habitudes. Mais les Strasbourgeois ne tarderont pas à se rendre compte que nous avons agi dans leur intérêt ». Et le rédacteur de *Strasbourg Magazine* de poursuivre : « Certaines lignes seront modifiées pour assurer un contact direct avec le tram. L'offre de service en bus sera même améliorée puisque de nouvelles lignes entre les communes et entre les quartiers (lignes de rocades) seront créées, et que sur les lignes existantes, les moyens dégagés grâce à l'arrivée du tram permettront d'assurer une meilleure fréquence et une plus grande vitesse commerciale » (SM n°113, 09/2000).

L'acceptation sociale du principe du rabattement suppose de convaincre d'améliorations du service rendu en termes d'intermodalité par rapport à la situation par bus et tram non interconnectés, et ceux à la fois pour le tram et pour le bus, et ceci ne va pas de soi dans tous les cas. Tout en reconnaissant une amélioration d'ensemble du service rendu, un membre de l'association de quartier du Neudorf met bien en parallèle des avantages et quelques

inconvenients, localement et à petite échelle, pour certains habitants ; ce peut être là une limite de la négociation du « grand projet » lorsqu'on se situe à un micro-échelon :

« On est content qu'il y ait le tram. [...] Neudorf est quand même bien desservi. On n'avait pas ça avant. Bon, ceci dit, on entend des gens râler parce qu'effectivement le tram c'est pas aussi souple que l'était le bus. Entre la station Jean-Jaurès et la station Étoile, il n'y a qu'un seul arrêt, il y avait quatre arrêts de bus avant » (G.H., ARAN, 03/06/2009).

Ce cadre de la CTS reconnaît certaines difficultés, ayant conduit à transiger avec le maintien, en parallèle, sur certains tronçons, de la liaison bus, alors même qu'un rabattage sur le tram était possible ; le projet apparaît négocié, et ceci est susceptible d'adaptations, ici à l'instar de la liaison avec le Neuhof :

« On a quelques personnes qui n'utilisent que le [bus] 14/24 parce que même depuis le sud du Neuhof, on peut aller au centre ville sans faire de correspondance. Je pense que tout ça ce sont des choses qui évolueront dans le temps parce qu'il y a des portions de tronçon commun entre la C [tram] et la 14/24 [bus] qui sont pas très productives, enfin ça coûte cher... Il n'y a pas vraiment de réflexion, mais c'est un sujet qui est forcément sur la table » (J.T., CTS, 17/06/2009).

Inversement, lorsque c'est le choix du rabattage qui a été fait, certains temps de trajet ont crû, compte tenu des correspondances, ce qui a mécontenté les usagers concernés. La surfréquentation de certaines lignes de tram qui s'en est parfois suivie a également été relevée ; ces techniciens de la Communauté d'agglomération de Montpellier le notent :

« Les problèmes que l'on rencontre dans ce contexte-là, c'est seulement lorsque l'on a un afflux d'usagers trop important à un point de raccordement donné, qui nous impose à ce moment-là de renforcer l'offre sur le réseau de tramway, soit par une augmentation de la capacité, soit par une augmentation des fréquences. Voilà le type de problème que l'on peut rencontrer » (M.L., M.D., C.agglo de Montpellier, 28/02/2007).

Ces éléments ont rendu visibles des priorisations entre TC et pas simplement vis-à-vis de la voiture. C'est dire qu'il peut y avoir des gagnants et des perdants du rabattage, donnant à voir le primat du tram sur le bus. Le cas montpellierain le montre bien, et la question du négocié-négociable est ici centrale. La TaM met clairement en avant le tram au titre de son efficacité en termes de report modal ; le bus apparaît de fait au second plan seulement, et ce sont plutôt ses manques qui semblent ressortir dans le discours du personnel et la stratégie de l'entreprise axée sur le tram :

« On avait fait une enquête à l'époque, il y avait 90% des gens qui prenaient les TC avec le tram, qui ne prenaient jamais le bus avant. C'est un super levier pour amener les gens aux TC » (M.M., TaM, 02/03/2007).

« Ce qu'on fait à chaque fois qu'on crée une ligne de tramway, on fait venir de nouveaux usagers, des gens qui ne prenaient pas le bus. Il y a beaucoup d'usagers qui deviennent des usagers des TC alors qu'avant ils ne l'auraient pas envisagé parce que c'était une image très dévalorisante du bus. Le bus, c'est vraiment la clientèle qui n'a pas d'autres moyens de déplacements. Et on a amené aux TC des nouveaux clients. [...] On a doublé le taux de fréquentation du réseau de transport avec la mise en place de nos deux lignes de tramway. Donc on amène beaucoup de nouvelle clientèle. Et pour nous c'est vraiment *le* grand succès » (S.P., TaM, 19/06/2009).

Néanmoins, la réorganisation du réseau de transport avec l'arrivée de la 2^e ligne de tram ne s'est pas faite sans controverses. Des mécontentements se sont exprimés parmi les clients de la TaM et plusieurs associations locales, dont le Collectif Tramway ; l'un de ses membres est sans concession, particulièrement quant à la perte de temps induite :

« Les lignes de bus ont été absolument massacrées. Et que toutes les lignes de bus s'arrêtent à des tramways. Et au final il y a énormément de gens, et notamment beaucoup de gens qui habitent dans des villages périphériques qui mettent beaucoup plus de temps pour venir à Montpellier maintenant qu'avant la construction du tramway [...] À La Paillade, on leur dit "prenez le tramway", c'est complètement idiot, le tramway est très lent par rapport au bus. Mais bon, y'a des gens qu'on contraint à prendre le tramway. Par exemple, à Jacou, les gens allaient plus vite en bus. [...] Ça peut être un but marketing, ça peut être un

but économique parce qu'on se dit qu'un tramway ça coûte moins cher une fois qu'il est construit. Mais là, ça ne justifie pas de faire un tracé tordu » (M.J., Collectif tramway/Vélocité, 06/07/2009).

Ce cadre de la TaM reconnaît, dans la nuance, des bénéfices, respectivement des coûts variables de l'intermodalité en fonction des situations individuelles, même s'il veut d'abord y voir un effet de transition dans les évolutions entre deux systèmes de transports urbains :

« Le principe est le suivant : c'est que les lignes des communes et de Montpellier, on les rabat systématiquement quand on rencontre le tram, de façon à éviter les kilomètres inutiles. On met donc les lignes de bus et de tram en parallèle, et à éviter pour toutes les communes extérieures que les bus rentrent à l'intérieur du centre-ville, pour qu'il y ait moins de pollution, etc. Donc ça se compte par centaines de véhicules par jour qu'on a viré du centre-ville, en termes de bus. L'inconvénient, c'est qu'on peut avoir des gens qui avaient l'habitude. C'est ça les petits accrocs qu'on peut avoir, c'est que les gens avant avaient l'habitude de prendre leur bus et d'aller jusqu'au centre-ville de Montpellier en bus. Maintenant, [ils doivent] faire une correspondance 10 mn avant le centre ville pour prendre le tram et finir en tram. Donc forcément quand on lance un réseau, il y a des problèmes de fonctionnement, on doit adapter, aujourd'hui en gros ça va mieux, on avait des correspondances qui étaient difficiles parce que les trams n'étaient pas à l'heure, etc., et les gens il faut qu'ils s'habituent à voyager comme ça. Parce qu'on gagne pas forcément du temps, on n'en perd pas forcément, on peut en perdre, on peut en gagner, mais c'est pas systématique » (M.M., TaM, 02/03/2007).

Ces débats se sont rapidement diffusés sur la scène politique locale, y compris dans la majorité municipale au titre de l'alliance PS-Verts alors conclue. La tribune suivante de l'adjoint au DD de la ville de Montpellier, également président du groupe des Verts, est significative de modes de faire non-négociés dans l'action publique locale, autour de Georges Frêche, sur des dossiers jugés d'importance comme le tram :

« Beaucoup d'usagers, de parents d'élèves, d'élus des communes se sont plaints de dysfonctionnements, de temps de trajets rallongés, de trams bondés aux heures de pointe... Les lignes de bus ont été trop systématiquement rabattues sur le tram sans tenir compte du temps de trajet qui en résultait. Il n'y pas eu de concertation : tout le monde a été mis devant le fait accompli. Les élus Verts ont donc demandé à l'Agglomération d'organiser des concertations ligne de bus par ligne de bus pour trouver les solutions offrant le meilleur service aux usagers. Il vaut mieux un trajet tout en bus de 40 mn qu'un combiné bus-tram de 1h30 ! S'il faut rétablir des lignes de bus, faisons-le ! » (MV n° 310, 02/2007).

Lorsque nous l'avons interrogé en 2007, le président du groupe des Verts à Montpellier marque clairement sa différence avec la majorité PS sur ce dossier :

« Il reste tous les débats sur les réseaux de bus complémentaires au tram qui doivent être performants aussi. La réorganisation des bus a posé problème. Il y a des communes pour lesquelles c'est grave, notamment pour les dessertes scolaires, il y a des lycéens pour lesquels le trajet est passé de 1/2 heure à 1h30. Le principe, ça doit être vraiment la qualité de desserte pour l'utilisateur, bus et tram. L'essentiel, c'est qu'elle soit fréquente, rapide et concurrentielle avec la voiture » (J.-L. R., adjoint au maire, 01/03/2007).

De fait, on repère un certain nombre d'actions ponctuelles de renforcement de lignes de bus auparavant très réduites avec l'arrivée de la ligne 2 du tram et le principe du rabattement. Sur ce plan, le projet de tram, dans les conditions de sa circulation au concret, apparaît renégocié en permanence, mais à la marge, en fonction des contraintes qui se révèlent à l'usage, et notamment les temps de parcours, comme le relève cet associatif :

« La ligne 2, elle a quand même posé quelques soucis. Déjà, c'est une ligne qui est lente. Elle fait pas mal de détour. [...] Je ne pense pas que les gens avaient prévu qu'il leur faudrait plus de ¾ d'heure pour aller d'un bout à l'autre de la ligne. Et à l'époque on se disait "maintenant qu'il y a un tramway, les bus ça se sert plus à rien". Il ne restait que deux malheureux bus pour aller du centre ville [au quartier de] La Paillade. Or, les bus étaient beaucoup plus rapides que les tramways. Donc ils ont été obligés d'en mettre un peu plus » (M.J. Collectif tramway/Vélocité, 06/07/2009) ».

Significativement, un cadre de la TaM a expliqué par le menu que l'amélioration du service des lignes de bus constitue à présent un objectif de la société des transports. À travers les améliorations projetées qu'il met en avant, c'est la réalité des critiques formulées par différents interlocuteurs locaux qui est de fait confirmée. Par rapport à cela, la négociation du

projet de déplacements urbains ne rompt pas avec la primauté du référentiel tram en termes de TC : au contraire, il s'agit d'essayer d'adapter la mise en forme du projet de tram et de créer des correspondances – visuelles et symboliques cette fois, et pas seulement matérielles – entre bus et tram, à partir de ce dernier « modèle » :

« Notre grand chantier, on y travaille, c'est d'améliorer l'image du bus. On propose d'améliorer le confort à l'attente. De donner, comme on le fait pour les stations tramway, une information sur l'heure de passage, c'est déjà beaucoup. Un plan du réseau, pour les gens qui ne sont pas des habitués. Parce que c'est souvent aussi simple que ça : on prend pas le bus parce qu'on sait pas à quel endroit va la station. Mettre des bancs à tous les arrêts. C'est vrai que ce sont des petits investissements, mais il faut les faire, parce qu'une personne âgée en plein soleil à Montpellier, pour les arrêts qui sont loin... Après, on va faire en sorte que le temps de parcours en bus soit plus rapide, tout simplement faire des petits aménagements sur la voirie pour éviter qu'il y ait toujours au même endroit un livreur qui empêche le bus de passer. Faire aussi [...] qu'on *design* l'image des arrêts. Ce sont des choses simples à faire mais qui revalorisent l'image. Améliorer le confort dans la rame, c'est possible aussi. On a fait des groupes avec les conducteurs, et ils nous ont dit des choses simples : mettre un diffuseur pour les odeurs, on a des lignes hyper chargées et c'est rien... Voilà, plein de petites choses qui font partie de notre prochain chantier. Il faut qu'on améliore le confort des usagers de bus » (S.P., TaM, 19/06/2009).

– L'intermodalité comme gouvernance élargie du projet négocié de tram : associer tram et train

On le comprend à partir des entrées précédentes, que ce soit les parkings relais ou les bus, notamment, l'intermodalité se définit concrètement comme un projet d'agglomération, en particulier dans le rapport des communes périphériques à la ville-centre quant aux déplacements des habitants. Ceci conduit nécessairement – et l'on rejoint ainsi une problématique structurante en termes de DD – à penser des échelles élargies, de définition et de perception des enjeux dans l'action publique locale autour du tram. Un urbaniste strasbourgeois l'exprime clairement : « Mon point de vue est qu'aujourd'hui c'est vraiment les relations hors CUS vers la première couronne qui sont stratégiques à améliorer en termes d'intermodalité » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Pourtant, pour les acteurs, la question de l'intermodalité ne semble pas aller autant de soi entre train et tram que dans les autres combinaisons que nous avons vues. Le témoignage d'un responsable de l'Agence de développement de Strasbourg le traduit, soulignant les enjeux de gouvernance élargie – et donc de négociations – de ce type d'opérations entre un grand nombre de partenaires à coordonner, qui s'ignorent souvent dans leur fonctionnement concret :

« Il y a aussi les gens qui prennent le train puis le tram, ça reste des pratiques qui sont marginales. [...] Après, tout dépend de la définition qu'on donne à l'intermodalité. Si prendre le train puis prendre le tramway, c'est de l'intermodalité, dans ce cas c'est plus marginal. J'ai tendance à penser que c'est pas de l'intermodalité. Institutionnellement, c'est pas de l'intermodalité, c'est pas les mêmes acteurs. Fonctionnellement, c'est pas les mêmes rails, c'est pas les mêmes matériels. Mais en même temps, quel est le point de vue à retenir si on veut que ça marche : c'est le point de vue de l'utilisateur. Si on veut que ça marche, il faut pas que ça soit vécu [...] comme étant deux types de transport différents, comme étant des horaires qui ne collent pas les uns avec les autres. Non, faut que j'ai l'impression que ce soit la même chose, je suis dans une ligne je passe dans une autre. C'est tout bête, sur le plan de la CTS, les lignes de chemin de fer, les gares n'apparaissent pas. [...] Moi ; en tant qu'utilisateur de la CTS, je vais même pas imaginer qu'il y a une voie de chemin de fer que je puisse utiliser, donc je vais pas utiliser un service que je ne connais pas » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Pourtant, c'est en 2002-2003 déjà qu'ont été réalisées deux plates-formes d'échanges intermodales tram-train au niveau de la CUS. Un « pôle multimodal » est mis en service en septembre 2002 à Hœnheim, afin de capter les voyageurs venant du nord de l'Alsace en train vers Strasbourg. À proximité de cette nouvelle gare et du terminus de la ligne B du tram, a également été construit un parking-relais de 800 places et tous les trains régionaux en

provenance de Strasbourg ou de Lauterbourg s'arrêtent désormais à cette station. Lors de l'inauguration, le président de la CUS Robert Grossmann met l'accent sur la « nécessaire complémentarité des moyens de transport urbains et périurbains » que doit incarner cet équipement (CM n°20, 10/2002). Dans le même sens, en décembre 2003, un deuxième pôle d'échange est établi entre le TER et le tram à Krimmeri-Meinau, au carrefour de la ligne A du tram et de la ligne SNCF Strasbourg-Kehl (SM n° 148, 12/2003). Plus récemment, un fonctionnaire de la CUS réaffirme cette politique de mises en relation entre différents TC (voire d'autres modes) à travers des gares multifonctionnelles rebaptisées pôles d'échanges, alors même que celle-ci peut apparaître limitée, ne concernant que deux gares pour l'ensemble de la métropole nord-alsacienne, ce que reconnaît l'un de ses collègues. On comprend d'autant mieux le fait que soit cité un projet en cours à l'est de l'agglomération, en direction de l'Allemagne voisine :

« L'intermodalité, pour nous, c'est la construction d'équipements d'échanges modaux de manière à ce qu'il y ait un parking pour les voitures, qu'il y ait un véloparc et des pistes cyclables qui aboutissent sur une gare, des conditions faciles de correspondance entre bus urbain et le tram le cas échéant et le train. On a une gare comme ça à Hoenheim gare, on échange avec la voie ferrée de Strasbourg, de Lauterbourg et le terminus B [du tram]. Sur la ligne A, à Meinau Krimmeri, il y a une gare d'échange aussi. On va essayer de construire une gare Port du Rhin liée à l'urbanisation [entre Strasbourg et Kehl côté allemand]. Donc on essaie un peu de jouer l'intermodalité sous toutes ses formes pour proposer un système de placement véritablement multimodal » (M.M., CUS, 02/03/2007).

« C'est vrai qu'il n'y a pas beaucoup de pôles d'échange avec le train et le réseau SNCF. Dans le cadre de l'extension [de la ligne] D, il y a le projet de créer un nouveau pôle d'échange entre la ligne D et le réseau de train au Port du Rhin » (C.F., CUS, 11/06/2010).

On retrouve ici la question des échelles, à savoir : en fonction des périmètres de compétence des différentes institutions parties prenantes et en fonction de la construction politique d'un territoire de pertinence qui peut être pensé comme plus ou moins étendu (notamment l'agglomération, ou, plus largement, la métropole...), à quel niveau autour de la ville-centre situe-t-on les projets de mise en connexion entre le réseau ferré de la SNCF et le réseau de tram urbain. Ce débat est complexe en termes d'acteurs car il passe à la fois par des négociations entre la ville-centre et les communes de l'agglomération, voire à l'endroit de communes de deuxième couronne, hors intercommunalité, et vis-à-vis de la SNCF. Des réserves peuvent d'autant plus se manifester. Ce cadre de la Compagnie des transports strasbourgeois est des plus prudents :

« On nous reproche souvent de pas avoir suffisamment de connexion avec la SNCF... C'est un vrai débat. La SNCF joue un rôle essentiel dans la desserte de l'agglomération. Faut savoir où on s'arrête. Là, aujourd'hui, je pense qu'on sait pas trop où on s'arrête. La gare d'Entzheim est une très bonne liaison avec Strasbourg, avec une fréquence au quart d'heure. [...] Après, faut savoir où on s'arrête, quelles sont les gares où il y a vraiment un intérêt à ce qu'elles soient intégrées dans l'offre urbaine [...] Mais de là à imaginer qu'il faut qu'on réorganise le réseau de la CTS pour faire des rabattements sur toutes les gares du PDU, je suis pas sûr que ce soit la bonne solution. [...] Faut sur le train, il faut impérativement bien identifier les gares, plutôt des gares éloignées en deuxième couronne sur lesquelles on rabat, les douze gares de l'agglomération sont certainement pas à traiter sur le même pied d'égalité » (J.T., CTS, 17/06/2009).

Par ailleurs, le retrait relatif de la dimension des gares d'interconnexion train-tram dans le projet du tram et la pluralité des aménagements qui y sont liés peut aussi se comprendre localement par l'insistance toute spéciale qui est portée sur le réaménagement de la Gare centrale de Strasbourg, dans la mesure où la liaison TGV-Est a constitué un dossier fort pour la métropole strasbourgeoise au cours de la décennie 2000. Cet autre « grand projet » rejoint en fait la problématique du tram et des déplacements urbains à travers précisément la question des travaux à effectuer au niveau de la gare de Strasbourg et, en relation, celle de l'intermodalité. Car c'est une attractivité nouvelle des TC, ici ferroviaires, qui apparaît à une échelle élargie ; le maire de la ville et le président de la CUS déclarent ainsi en 2003 :

« Avec l'arrivée en gare de Strasbourg du TGV-Est européen à l'horizon 2007, l'agglomération sera à 2h20 de Paris. C'est un enjeu considérable que nous préparons dès à présent, en adaptant la gare centrale, nouvelle interface entre le tram, le tram-train, les TER, le TGV et le trafic automobile, et en réaménageant la place de la Gare, nouvelle porte de l'agglomération » (cités in CM n°22, 05/2003).

Clairement, dans les énoncés produits, il s'agit de transformer la gare en pôle multimodal, où les deux figures de modernité du tram et du TGV se rejoignent, symboliquement et matériellement, et se veulent ouvrir à un rayonnement de l'agglomération à une échelle (nouvelle ou redécouverte ?) à la fois transfrontalière et européenne :

Après son réaménagement, « des accès directs à tous les transports offriront un confort et une simplification de passage d'un mode de transport à l'autre ». La gare, dans ce vaste projet, est appelée à devenir un « pôle d'échanges multimodal, point de connexion pour les bus, le tram, les taxis et les voitures. Une extension de 1 000 places de la capacité des parkings du secteur, est prévue. La gare de Strasbourg deviendra l'un des principaux nœuds du réseau européen des transports ferroviaires avec l'arrivée du TGV-Est européen, la connexion avec l'ICE allemand et la liaison avec le TGV-Rhin-Rhône » (CM n°22, 05/2003).

À mesure que le projet avance, l'insistance sur sa qualité d'intermodalité est de plus en plus grande ; elle est spécifiquement énoncée autour de la mise en place d'un « hall des transports » comme réaménagement de la sortie de la gare pour l'accès, qui se veut facilité, aux différents modes de déplacements – et ce de façon très visible et emblématique avec l'installation d'une « grande verrière » transparente sur le devant de la gare :

« En gare de Strasbourg vont cohabiter et être connectés différents modes de transports en facilitant les accès des uns aux autres : trains classiques, TGV, tram-train, mais aussi automobiles, vélos et, bien entendu, piétons. Elle sera donc transformée en véritable pôle d'échange multimodal. Il sera alors facile pour tout voyageur de passer rapidement et en toute sécurité d'un mode de transport à un autre. Le "hall des transports" abritera des escaliers fixes et mécaniques et des ascenseurs. Il desservira la gare SNCF, la station de tramway souterraine, les parkings de stationnement souterrains pour voitures et vélos, la station de taxis et le futur arrêt du tram-train [...]. Les arrêts de bus et la dépose rapide pour les voyageurs seront situés à proximité du "hall des transports" » (CM n°24, 02/2004 ; et n°29, 11/2005 à 01/2006).

En novembre 2007, l'aboutissement des travaux est célébré comme la consécration d'une vision intermodale. La minutie des explications s'explique par un souci pédagogie à l'attention des usagers, mais elle peut aussi être tenue pour révélatrice d'un modèle qui s'expose comme particulièrement abouti pour ses promoteurs, sur un sujet sensible, notamment dans le rapport à la voiture. À ce titre, derrière l'image novatrice affichée et incarnée dans la construction de la « Grande Verrière », c'est bien un compromis qui est négocié et donné à voir :

« Grâce à la "Grande Verrière", [la gare] est devenue le point de jonction de tous les modes de transports. Pour les piétons, les multiples voies de circulation de la Grande Verrière simplifient les déplacements des voyageurs sur l'ensemble du site de la gare. [...] Pour les usagers du tram, la station de tram débouche directement sous la Grande Verrière [...]. Les cyclistes, eux, disposent d'un parc à vélos qui, avec ses 850 places, est le plus grand de France. [...] Pour les automobilistes, deux "dépose-minute" de 15 places sont disponibles de chaque côté de la place. [...] Le parking souterrain de la gare, auquel on accède directement par la Grande Verrière, est destiné à l'accueil de courte durée. [...] Pour les usagers des bus, tous les arrêts se situent directement en sortie de gare, le long de la Grande Verrière. [...] Pour les chauffeurs de taxis, la station est située en face du hall sud, accessible depuis la Grande Verrière » (SM n°188, 11/2007).

Le cas montpellierain confirme les conclusions que l'on peut tirer à partir de l'agglomération de Strasbourg, à savoir que, d'une part, le nombre de pôles d'échanges intermodaux reste limité – un pôle d'échange « Station Notre-Dame-de-Sablassou, Castelnau-le-Lez » créé en liaison avec la mise en service de la 2^e ligne de tram (HM n° 217, 03/2005) – et que, de l'autre, les moyens se concentrent d'abord sur une extension des fonctions dévolues à la gare centrale de Montpellier, y compris, ici aussi, en liaison avec la desserte TGV : c'est

le projet urbanistique « Nouveau Saint Roch », qui situe le tram là encore dans un grand projet de fabrique de la ville.

Le secteur de la gare Saint-Roch constitue le principal pôle d'échange intermodal de l'agglomération ; l'objectif affiché étant d'en faire « un nœud central d'échange entre les différents modes de transports en commun de la Communauté d'Agglomération ». L'opération cumule l'arrivée de la ligne 2 du tram et la création du quartier « Nouveau Saint-Roch » près de la gare du même nom. La plate-forme intermodale doit, à terme, permettre une connexion directe des trois lignes de tramway – la 3^e est encore en projet – avec les trains, TGV et TER, dans le cadre de la nouvelle gare réaménagée (HM n° 208, 05/2004 ; n° 210, 07/2004). Les magazines ne manquent pas de saluer la réalisation, avec une comparaison parisienne qui positionne l'ambition et la centralité du projet :

« La gare Saint-Roch pourrait se comparer à la station parisienne du Châtelet. Ciel bleu en plus. Bus, trains, tramway et location de vélos s'y croisent. 7h30 du matin, le Parvis de la Gare Saint-Roch de Montpellier connaît une belle effervescence. Une vraie fourmilière. Des dizaines et des dizaines de passagers sortent des TER en provenance de Nîmes ou de Sète. Salariés, écoliers se pressent pour prendre un bus, un tramway pour rejoindre leur collège, leur lycée, leurs entreprises » (MV n° 291, 05/2005 ; HM n° 235, 12/2005, et n° 244, 10/2007).

Pour autant, et malgré les discours qui en vantent l'intermodalité exemplaire, une gare centrale n'est pas nécessairement conçue de sorte à pouvoir absorber et redistribuer tous les flux qui pourraient potentiellement être rabattus par le train pour réduire la circulation automobile dans une métropole comme Strasbourg ou Montpellier, et notamment les autoroutes péri-urbaines. Ce peut être là une autre limite au développement des interconnexions entre train et tram, où l'enjeu reste celui des échelles spatiales jugées pertinentes en même temps que la production des points nodaux. À Strasbourg, un responsable de la CTS limite ainsi la pertinence du projet, à ses yeux :

« L'idée d'avoir des trains qui traversent et qui desservent la gare de Strasbourg et qui après vont faire terminus à Krimmeri et qui éventuellement demain vont faire terminus sur la gare de Bischheim, ça a un sens, parce que ça permet de desservir un peu plus loin des gens qui viennent d'un petit peu plus loin. Mais si c'est pour ramener tout le monde... Ramasser des gens en bus pour les renvoyer sur le train et tous les récupérer à la gare, on va pas pouvoir gérer la gare, il y a déjà plein plein de monde sur la gare, si on rajoute encore du monde, c'est des choses qui fonctionnent mal. On a tout intérêt à ce que le trafic ne soit pas concentré sur un seul lieu mais soit bien réparti sur des lieux différents, donc la logique de rabattre sur le réseau ferroviaire est probablement une des premières limites. Après, tout le monde arrive à la gare, on ne saura pas évacuer tout le monde, déjà aujourd'hui on est un peu limite, on a un cantonnement dans le tunnel pour des raisons de sécurité... Après, il faut passer au système métro. [...] C'est des choses qui ne sont pas faisables » (J.T., CTS, 17/06/2009).

Quant à l'autre hypothèse, consistant à développer l'« étoile ferroviaire » que représente la douzaine de « petites » gares de l'agglomération de Strasbourg, pour opérer un report modal entre le train et le tram sur cette base, elle ne fait guère l'unanimité, notamment quant à assurer un cadencement de dessertes suffisant pour être attractif. Là encore, ce sont des enjeux de négociations concrètes du projet qui se posent, et ne semblent pour l'heure pas aboutir, malgré des engagements politiques dans cette direction. Du côté des techniciens, on se montre assez réservé, là où des associatifs spécialisés dans le domaine des transports proposent pourtant des pistes de solutions hybrides, à l'instar d'un système d'autorail :

« À [la gare] Krimmeri, on n'est pas dans un niveau de desserte urbain, mais de mémoire on est entre vingt et trente passages par jour. C'est plutôt pas mal, par contre c'est pas les fréquences du tramway. Mais après est-ce qu'on peut se permettre d'avoir cette fréquence là, c'est bien l'enjeu, est-ce qu'on est capable d'arriver à un niveau d'offre au quart d'heure, voire toutes les dix minutes sur le chemin de fer de la CUS ? Après, le problème, c'est qu'il y a des questions qui sont fonctionnelles, des questions de sécurité qui font que c'est extrêmement compliqué, le réseau s'y prête pas non plus. Bon, ça faut aussi de temps en temps le faire comprendre à la Communauté urbaine qui aimerait bien avoir "moi je fais passer

un tram toutes les deux minutes, faites-moi passer un train toutes les deux minutes”. Ça marche pas comme ça » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

« Il y a des gares qui sont pourtant très bien placées et puis il faudrait en rajouter. Moi j'en rajouterais une bonne dizaine, et là vous imaginez ce qu'on peut faire. Il suffirait de petites navettes, au début autorail parce que c'est pas électrifié partout. En Forêt Noire, il y a des autorails qui existent, y'a des boutons d'appel, si le gars voit qu'il y a personne qui appuie sur le bouton pour descendre à un arrêt, il ralentit simplement mais il passe sans s'arrêter, niveau consommation énergétique ça change tout. On peut faire ça sur l'étoile ferroviaire strasbourgeoise. Sur des relations dans ce genre-là, il suffit d'avoir au départ, pour lancer la chose, une desserte tous les quarts d'heure, il y a des endroits où vous pouvez faire ça sur des voies uniques. Il y a des choses à faire, mais bon... » (M.M., ASTUS, 13/05/2009).

Signe de l'enjeu, toujours pendant à l'heure actuelle dans les deux agglomérations considérées, c'est cette même problématique du cadencement que pointe de façon centrale un urbaniste de la CCI de Montpellier, si l'on souhaite développer les échanges entre train et tram :

« Alors train/tram, [...] c'est très mineur. [...] C'est le problème de la desserte. Pour rendre productif, elle part du centre-ville et elle se diffuse. Donc quand j'arrive en train, si je veux aller à l'extérieur, si j'ai des zigzags, c'est pas marrant, mais en plus de ça, combien j'ai de chances que le transport collectif desserve l'endroit où je veux aller ? Sans prendre le troisième mode, c'est-à-dire la marche à pied. C'est-à-dire que si je prends le train, le tramway, le bus, pfff... C'est long ! [...] Toutes les vingt minutes, toutes les demi-heures, je veux dire, sur certaines lignes, on comprend bien que je vais pas demander qu'il y ait toutes les cinq minutes. [...] Mais il y a eu des expériences, aussi, en Allemagne ils ont fait ça, ils ont cadencé, sur des lignes, et donc ça fait monter la clientèle. [...] Alors là, [à Montpellier], ils ont eu la fausse bonne idée de dire "aux heures creuses, on va en enlever". Couic ! » (R.S., CCI, 24/06/2009).

– L'intermodalité comme mode de gestion : l'enjeu des tarifications intermodales entre TC

Un autre enjeu fort de négociations inter-institutionnelles ayant trait à la promotion de l'intermodalité autour du réseau de tram concerne la mise en place d'une tarification unique entre les différents modes de transports en commun, aussi bien urbains que ferroviaires. On se situe ici dans l'ordre des cheminements incrémentaux, par essais sur des points limités entre les institutions en présence. Par exemple, dans l'agglomération de Strasbourg, des expériences fonctionnent au niveau de formules d'abonnement qui permettent d'utiliser conjointement le train et le réseau tram et bus de la CTS ; mais l'impact reste limité, et ne permet pas d'étendre des reports intermodaux, comme le note un cadre de la compagnie des transports urbains :

« Ça a un sens de rabattre sur la gare de Dipsheim qui est tout au sud, sur la gare de Vendenheim qui est tout au nord, à condition qu'on ait un système tarifaire intégré, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Enfin, il y a des abonnements qui existent, mais à part ça il n'y a rien d'autre » (J.T., CTS, 17/06/2009).

Les associatifs rencontrés – qu'il s'agisse d'une association de quartier ou d'un groupement centré sur les questions de transports – voient également dans l'absence de mode de tarification unique une limite sérieuse aux discours comme aux réalisations effectives sur l'intermodalité, que ce soit en termes de souplesse d'usage (avec un même ticket), d'échelles de desserte péri-urbaine (pour les communes périphériques de la CUS) et même de développement territorial métropolitain en regard de l'Allemagne voisine (pour relier des communes de taille moyenne comme Kehl et Offenbourg, sachant que les relations socio-économiques transfrontalières entre cet espace allemand et l'agglomération de Strasbourg sont conséquentes, qu'il s'agisse des commerces, de l'installation de sa résidence ou encore du travail frontalier¹) :

« L'intermodalité, elle s'est mise en place tout doucement. Il y a quand même les parkings relais, il y a des endroits comme Hœnheim gare, y'a le train, le tram, les bus, y'a un parc vélo... [...] Il reste à faire

¹ Voir Philippe Hamman, « Vers un intérêt général transfrontalier ? Projets communs de part et d'autre de la frontière franco-allemande », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 99, 2006, pp. 102-109 ; et *Les travailleurs frontaliers en Europe : mobilités et mobilisations transnationales*, Paris, L'Harmattan, 2006.

vraiment la totale intégration tarifaire. Pour l'instant, je ne peux pas utiliser des TER qui s'arrêtent à Hœnheim pour aller au centre ville, à la gare ou à Krimmeri avec mon billet CTS unitaire. [...] Ça fait vingt ans qu'on le demande, ce serait bien qu'on y arrive, mais pour le ticket unitaire c'est toujours pas fait » (M.M., ASTUS, 13/05/2009).

« On est intervenu là-dessus : la station Krimmeri, il devrait y avoir un abonnement ou un système pour que les gens qui viennent du nord de l'Alsace par exemple puissent avec le même billet descendre à Krimmeri, prendre la ligne A [du tram] pour aller par exemple à Illkirch. Ce qui serait un avantage considérable. On a réclamé aussi qu'il y ait possibilité d'acheter des billets pour Offenbourg [ville allemande voisine] par exemple. À la station Krimmeri, il n'y a pas de distributeur, c'est-à-dire qu'il faut acheter son billet, l'équivalent du TER allemand, à la gare centrale. C'est ridicule » (G.H., ARAN, 03/06/2009).

Un certain nombre d'initiatives de tarifications spécifiques promouvant l'intermodalité ont été progressivement mises en place depuis 2006 dans l'agglomération de Montpellier. Si elles apparaissent plus avancées que dans le cas strasbourgeois sur certains plans, ces démarches traduisent ici aussi des processus de négociations complexes entre acteurs publics et en liaison avec le développement du réseau de tramway, toujours placé au centre du dispositif pour les élus. Deux produits transactionnels peuvent être repérés, significatifs des échelles de compétence et d'action imbriquées en la matière.

D'une part, en liaison avec la mise en circulation de la ligne 2 du tram et depuis janvier 2007, un titre de transports en commun unique a été créé par la Communauté d'agglomération de Montpellier et le syndicat Hérault Transport, qui gère les dessertes de bus extra-urbaines, afin de simplifier l'accès aux lignes de bus et de tramway :

« Ainsi, un voyageur de la Ligne 101 d'Hérault Transport en provenance de Lunel pourra prendre la ligne 2 de tramway à la station Notre Dame de Sablassou avec un seul ticket de transport. [...] Les exemples sont nombreux. Tous les usagers des transports en commun en profiteront. Plus de destinations avec deux lignes de tramway, plus de correspondances tramway-bus-parkings-vélos, des dessertes en bus améliorées, des fréquences de passage augmentées, des amplitudes horaires élargies, davantage de régularité... Cette réorganisation du réseau de transport public facilite considérablement les déplacements de chacun », annonce en décembre 2006 le président de TaM, en des termes qui, comme souvent lorsqu'il est question de mobilité durable, sont empreints de pédagogie (HM n° 235, 12/2006).

D'autre part, une expérience de tarification intermodale TaM-TER est également lancée, en mars 2007, à la suite de la précédente initiative entre les réseaux de bus et-ou tram. Cette fois, Montpellier Agglomération s'associe avec le Conseil Régional Languedoc-Roussillon – les deux institutions sont présidées par le même Georges Frêche, ce qui peut faciliter la négociation ! – pour mettre en place un système conjoint sur l'axe Montpellier-Nîmes, avec extension progressive jusqu'à Narbonne : le principe est de permettre aux usagers d'utiliser les TER et les transports urbains en payant un tarif unique forfaitaire (HM n° 238, 03/2007). Cette initiative « territorialisée » sur la base expérimentale d'une ligne (importante) de train est complétée par une politique plus ciblée, autour de formules d'abonnement – qui existent aussi dans l'agglomération de Strasbourg – pour les étudiants et les déplacements domicile-travail – dénommées ici Kartatoo Études et Kartatoo Pro –, permettant d'utiliser successivement les TER sur la ligne Montpellier-Nîmes et les transports urbains aux deux extrémités du trajet en payant un seul tarif forfaitaire (HM n° 243, 09/2007 ; n° 244, 10/2007). Ce conseiller municipal vert salue l'initiative, qui permet une réduction du prix à payer pour l'utilisateur ; la transaction apparaît de la sorte favorable pour ce dernier, comme pour la collectivité au titre du report modal en DD :

« Il y a un ticket tram-train qui vient d'être lancé : vous pouvez acheter un billet de train qui vous permet de continuer sur le tram avec un gain en coût qui est intéressant. Ça commence à se développer et ça a eu lieu entre la Région et l'Agglomération. Ça va devenir un enjeu de plus en plus important puisque les trois lignes de tram se rejoignent à la gare, donc de combiner train-tram, ce serait quelque chose d'intéressant » (J.-L. R., conseiller municipal, 01/03/2007).

On est ici dans le domaine de processus *en train de se faire*, à la fois en fonction du développement du réseau de tram lui-même – ainsi qu'on l'a vu quant aux équipements comme les P+R, les véloparcs, etc. – et compte tenu des partenariats nouveaux que cela suppose avec des interlocuteurs comme le Conseil régional et la SNCF. C'est bien ces deux aspects que notent les techniciens rencontrés, à la TaM comme à la Communauté d'agglomération :

« L'intermodalité est quelque chose d'important pour nous. Là, on est en train de réfléchir à un système d'intermodalité au niveau des titres de transports qui soit encore plus complet, dans le cadre des moyens monétiques qu'on mettra en place sur le réseau pour la 3^e ligne de tramway » (S.P., TaM, 19/06/2009).

« On a toutes les relations possibles, avec l'ensemble des partenaires en matière de transports, que ce soit, d'une part, le Conseil régional dans le cadre de sa compétence TER – on vient de mettre en place une tarification combinée TER/réseau urbain – ; mais également les coopérations avec la SNCF puisque la gare centrale de Montpellier reste au centre-ville, et nous avons nos 3 lignes de tramway qui s'y croisent. La SNCF a engagé une étude sur l'aménagement d'un pôle multimodal dans le cadre de l'extension de sa gare suite à l'arrivée des TGV. Nous avons ce type de partenariat avec eux » (M.L., M.D., C.agglo de Montpellier, 28/02/2007).

Ces initiatives inter-institutionnelles ne vont pas de soi, et le vice-président de la Communauté d'agglomération chargé des déplacements note sans détour que la concrétisation a pu se faire par le portage politique du dossier par Georges Frêche qui cumulait les leviers de pouvoir ; en creux, c'est bien toute la question de la négociation des projets d'intermodalité qui se laisse deviner :

« Enfin, nous on est dans une situation particulière. Georges Frêche était maire de Montpellier, il est président de l'agglo et président de région. Ça aide bien. Ça aide beaucoup même ! On a fait Kartatoo avec la Région et on a quand même 2 000 abonnés Kartatoo. [...] Donc ça aide bien, faut pas rêver. La gare est quand même la station n°1 de tram, et elle le sera encore plus car la ligne 3 va y arriver » (R.S., TaM, 24/06/2009).

4. Le tram face au triptyque sûreté/sécurité/surveillance : des enjeux (non-) négociables ?

Aussi bien le registre social que le répertoire environnemental du DD dans lesquels prend place le projet de tram introduisent la question de la « sécurité ». Par exemple, à Strasbourg, les magazines soulignent que « l'écomobilité, c'est aussi accorder une place importante à la sécurité (école, piétons, vélos, handicapés...) et au civisme » (*CUS Magazine*, n° 32, 02 à 06/2007). La diversité des registres d'usage de la notion de sécurité frappe, que l'on peut décomposer analytiquement entre sûreté, sécurité et surveillance (Tableau 3). Cet extrait d'entretien avec un technicien de la Communauté urbaine de Strasbourg montre qu'il en va à la fois de la gestion de dégradations et d'accidents, matériels et physiques, et de leur surveillance :

« Tout ce qui est tags et machin truc, faut le réparer tout de suite pour éviter que ça fasse boule de neige... Il y a les caméras embarquées dans les véhicules, donc en cas de problème on reprend les images pour essayer d'identifier. Autrement, sur le tram, il y a en cas de chocs les formes bien rondes ; il y a [...] le ramasse-corps, il y a deux cm entre la voie et le bas de la caisse, donc si par malheur une personne glisse là-dessous, elle est renvoyée de côté » (R.N., CUS, 04/05/2009).

Ce qui semble *a priori* in-négociable – comment la collectivité pourrait-elle négocier sur la sécurité de ses personnels et des usagers ? – peut alors être relu à l'aune d'une grille transactionnelle.

4.1. Sûreté et fiabilité du réseau

Une première lecture rapporte la sécurité à la sûreté du matériel et du réseau de tram. Dimensions techniques et politiques du projet de tram apparaissent ici particulièrement liées, dans une logique de co-production de l'action publique urbaine¹. C'est l'occasion de repérer comment s'hybrident des pratiques entre scène technique et scène politique, suivant des logiques de « transaction tacite » ou « implicite »² : derrière le discours – qui est une parole d'institution fréquente – selon lequel « les techniciens ont livré un éclairage » et « les élus ont décidé », on décèle une régulation conjointe des politiques locales, qui doit rester cachée pour être efficiente – par rapport au principe de la légitimité de l'élu *via* le suffrage –, alors même que l'avis des techniciens emporte une dimension proprement politique³. Tout particulièrement lorsqu'il évoque la sûreté du réseau, le vice-président de la Communauté d'agglomération de Montpellier fait état d'un travail conjoint des élus avec les techniciens, où la parole de ces derniers participe pleinement de la négociation du projet de tram au sein de la collectivité :

« Si [les automobilistes] ne s'arrêtent pas [aux feux], on leur rentre dedans. Ça arrive régulièrement. [...] L'autre jour, y'en a un qui s'était endormi. Mais y'en a pas beaucoup quand même. [...] C'est là où les techniciens ont leur rôle : “Attention, là vous faites un rond point dangereux”. C'est là qu'ils ont un rôle. Ça ne se fait pas comme ça. On ne traverse pas comme ça. L'urbanisation, la place du tramway dans la rue... attention, y'a les pistes cyclables. [...] Alors là, c'est le technicien qui nous dit à la limite, si vous êtes emmerdé, on réduit, non mais vraiment c'est eux qui nous disent : les règles, il faut les respecter. Le positionnement de la station, tout ça ce sont les techniciens. Nous on sait pas. Le fonctionnement des quais. Nous on a tendance à penser que la meilleure position pour les techniciens c'est le tramway en position centrale et le quai de part et d'autre. [...] Donc il y a tout ça et l'apport du technicien est essentiel et c'est là qu'il intervient. [...] On travaille ensemble. [...] C'est une élaboration en commun. C'est pas chacun pour soi. Tous les 15 jours, y'a des réunions, le projet avance, c'est une élaboration en commun. Moi je vais dire, la ligne 4 elle passe par là, et au fur et à mesure on va dire “attention, là il ne peut pas tourner dans cette rue”, ça un technicien va vous le dire, alors on fait autre chose. C'est un travail en commun. C'est pas séparément » (R.S., TaM, 24/06/2009).

Le tram entre innovation technologique et fiabilité éprouvée

Corrélativement, les décideurs opèrent une seconde transaction tacite entre innovation technologique et fiabilité éprouvée : le tram est un emblème de modernité et à chaque livraison de matériel il est fait état des dernières nouveautés technologiques ; mais on mentionne aussi recourir à des entreprises et des rames qui ont déjà fait leurs preuves ailleurs, avant de les adapter et de les « améliorer »... On peut parler d'une transaction de deuxième rang, par rapport à un premier principe de légitimité qui est celui du DD urbain (avec des transactions de premier rang, par exemple quant au choix du tram comme mode de TC), lequel inclut un registre de la sécurité décliné diversement en fonction des contextes locaux⁴. Un premier niveau de réglementation et de contrôle est d'ordre national, avec l'intervention d'experts dédiés au niveau de différentes phases du projet ainsi que des vérifications possibles en cours d'exploitation, comme le notent les techniciens rencontrés. On demeure ici dans la transaction de premier rang, qui fixe des règles à respecter, valant de façon générale :

« Il y a une réglementation de sécurité. L'État français a un organisme qui s'appelle le STRMTG⁵, qui est le contrôleur de tous les trams de France [...] et qui désigne un superviseur sécurité qui est avec nous à partir de la phase d'avant-projet. Il donne un avis à la fin de l'avant-projet, ensuite un avis à la fin des études de projet et il donne un avis juste avant l'autorisation d'exploiter du préfet. C'est des gens qui examinent la sécurité sous tous ses aspects : la circulation du tram sur la voirie, les franchissements des carrefours par le tram, les feux rouges, les signalisations qu'on met en place, la configuration du matériel roulant. À chaque fois, il y a des autorisations à avoir pour aller à l'étape suivante. [...] Donc on ne peut que respecter ce qu'ils nous disent, sinon ils ne délivrent pas les autorisations d'exploiter. Et à chaque fois qu'il y a un incident, ensuite, en exploitation, la CTS est obligé de tenir un fichier d'incidents et, de temps en temps, le STRMTG revient voir ce qui s'est passé, et à ce moment-là il peut exiger l'application de nouvelles dispositions » (M.M., CUS, 02/03/2007).

¹ Le champ de l'urbanisme rejoint celui des théories de la gouvernance pour énoncer le projet comme une logique de « coproduction » de la ville : Nadia Arab, « La coproduction des opérations urbaines : coopération et conception », *Espaces et Sociétés*, 105-106, 2001, pp. 57-81.

² Sur l'analyse en termes de sociologie des transactions sociales, Maurice Blanc, « Conflits et transactions sociales : la démocratie participative n'est pas un long fleuve tranquille », *Sciences de la société*, 69, 2006, pp. 25-37, en particulier pp. 29-30.

³ Raymond Ledrut, *L'Espace en question*, Paris, Anthropos, 1976, p. 98.

⁴ Pour une présentation conceptuelle, Philippe Hamman, *Éléments pour une sociologie des espaces-frontières*, dossier d'Habilitation à diriger des recherches en sociologie, Université de Metz, 2009, vol. 2, 3^e partie.

⁵ STRMTG : service technique des remontées mécaniques et des transports guidés.

Voir www.strmtg.equipement.gouv.fr/

« Sécurité, c'est relativement cadré en fait. Pour obtenir l'autorisation de démarrer les travaux, on doit passer devant un bureau qui s'appelle le BIRMTG : Bureau Interdépartemental des Remontées Mécaniques et des Transports Guidés. [...] C'est une procédure assez lourde, c'est à dire qu'on fait la démonstration de l'ensemble des points de la sécurité, donc l'ensemble des risques qui peuvent apparaître pendant l'exploitation du système » (R.S., TaM, 24/06/2009).

Un cadre de la TaM explique le déroulement de la procédure, qui fait appel à une importante expertise, mettant en relation la société des transports, des experts externes mandatés par cette dernière et les services de l'État. C'est à une négociation du projet très concrète que l'on assiste entre ces différents acteurs, autour de la sûreté du réseau et du matériel ; différentes situations accidentogènes sont pointées et il s'agit de trouver des solutions ou de modifier des aménagements en conséquence, à mesure de l'avancée du cheminement des documents d'étude :

« Pour l'ensemble des risques, on présente ce qu'on propose comme solution. Soit une solution technique, ça peut arriver, soit ça peut être une modification du projet. Ça va être une consigne d'exploitation, c'est-à-dire une limitation de vitesse par exemple. [...] C'est une analyse assez complexe [montrant des graphes]. Enfin, un des risques qui peut arriver, c'est qu'une voiture se fasse emporter par un tramway et se fasse coincer par un poteau support de ligne aérienne. [...] Le conducteur de la voiture dans ce cas-là est mis très à mal. Donc avec ces gens-là [du BIRMTG] on regarde toutes ces planches et puis là par exemple on va décaler un peu le poteau ; donc on fait une analyse très détaillée de tout ça. [...]

La personne qui est à l'intérieur du système prend peu de risques, c'est plus la personne qui est à l'extérieur : c'est un piéton qui va se faire happer par un tramway, c'est un cycliste qui doit pas aller sur la plate-forme et s'est engagé... De toute façon, le cycliste, il ira sur la plate-forme, qu'on mette des poteaux ou qu'on mette pas de poteaux, donc quelles mesures on prend [...] pour assurer la sécurité de ce site. [...] Savoir comment on découpe l'ensemble des carrefours pour qu'une voiture ne franchisse pas un feu rouge, parce que même quand on met un feu, parfois ça ne suffit pas, donc quelles sont les autres avertisseurs qu'on met en place pour faire en sorte que la voiture ne croise pas l'itinéraire du tramway. Le tramway est en site propre mais il y a des endroits où il croise d'autres usagers. Donc ça c'est toutes les questions qui se posent et donc c'est dans la conception du projet, de façon très détaillée, on va bien étudier chacun des éléments. [...]

Après, on a un organisme de contrôle qui s'appelle, alors là c'est une réglementation assez récente, qui date de 2003, qui s'appelle les EOQA, Experts Organismes Qualifiés Agréés, ce sont des spécialistes. [...] Les organes du matériel roulant doivent être dotés d'un certain nombre de choses pour assurer la sécurité, pour qu'ils freinent bien, pour qu'en cas de collision entre matériels roulants ils ne se chevauchent pas. Donc on a des experts pour ça. On a des experts pour tout ce qui est énergie pour que les gens ne s'électrocutent pas quand ils s'approchent d'un poteau, donc on a une flopée d'experts, que nous nommons mais qui sont indépendants [des services internes de la TaM] puisque le rôle de ces gens-là c'est de contrôler le travail effectué du point de vue de la sécurité. Une fois qu'on a fait contrôler les dossiers, on les soumet aux services de l'État. Eux-mêmes diront "oui, ça va" ou "non, ça passe pas". [...] Aujourd'hui, c'est très bien structuré, on fonctionne très bien avec ces services de l'État » (R.S., TaM, 24/06/2009).

Dans cette configuration complexe d'interactions entre instances expertes, s'effectuent petit à petit, on le voit, des choix locaux, qui peuvent s'apparenter à des transactions de deuxième ordre. C'est le cas de plusieurs façons. Une première décision concerne le type de technologie retenue et les normes que la collectivité va négocier avec le constructeur, au-delà du premier cadre de réglementations nationales qui s'impose à elle. Le choix du *Citadis* d'Alstom se comprend ainsi, à Strasbourg et Montpellier.

Strasbourg Magazine mentionne par exemple qu'un groupe d'élus s'est rendu en juin 2004 aux usines Alstom produisant le « nouveau » matériel qu'ils ont commandé – soit une amélioration du *Citadis* « classique » –, pour y voir la reproduction, grandeur nature, de la cabine du conducteur, d'un premier compartiment et de la moitié du compartiment suivant. C'est l'occasion de mettre en avant un ensemble de caractéristiques techniques correspondant à des exigences de sécurité : revêtement conforme aux normes anti-feu, vidéosurveillance intérieure ou encore visibilité accrue pour le conducteur. Parmi les éléments qui se veulent les plus frappants, figure l'agrandissement de la cabine du conducteur, qui a permis d'intégrer un boggye facilitant le déplacement du véhicule dans les rues tortueuses. Les deux extrémités du *Citadis* ont aussi été équipées d'une double porte, si bien que chaque rame comporte huit double-portes, d'une largeur d'1m30. À ce titre, « l'ouverture des portes est plus rapide, l'accès plus aisé pour les voyageurs » (SM n° 154, 07 à 08/2004 ; n° 155, 09/2004).

À Montpellier, on peut lire dans le même sens les propos d'un ingénieur d'Alstom expliquer que le *Citadis* constitue une technologie bien éprouvée et donc sans surprise, à laquelle des spécifications propres à la commande montpelliéraine ont été adjointes ; négociation dans ce que représente l'innovation du projet, donc, techniquement et en termes communicationnels :

« [À propos des essais pour la ligne 2 en 2006] Florent, l'expert freinage chez Alstom, est confiant : "Ce modèle de rame de type *Citadis* a déjà été construit en 350 exemplaires, nous en avons 650 en commande. Ce n'est donc pas un prototype, même si de nombreuses améliorations y ont été portées. Tout devrait bien se passer" » (HM n° 231, 06/2006).

À un deuxième niveau, les transactions secondes peuvent aussi provenir de tout un processus d'apprentissage qui se fait à mesure de l'avancée du projet, y compris en fonction des expériences acquises sur

la(les) première(s) ligne(s) de tram lorsqu'il s'agit de réaliser des extensions ou de prévoir de nouvelles dessertes. Un expert de la TaM souligne ainsi que les leçons de la ligne 1 en termes d'« accidentologie » ont été tirées pour la réalisation de la 2^e ligne :

« Notre 1^{ère} ligne, elle est moins bonne que la deuxième parce que y'a des choses qu'on a appris en exploitant. La 2^e, on a un taux d'accidentologie qui est nettement plus faible que la 1^{ère}. [...] Le poteau, c'est sorti au moment de la ligne 2, avant on ne le savait pas et c'est parce qu'il y a eu plusieurs accidents avec des voitures qui se sont fait coincer qu'on a dit "tiens, les obstacles fixes...", donc on pense à un certain nombre de choses et puis on améliore au fur et à mesure » (R.S., TaM, 24/06/2009).

Une fois passée la phase des études et du choix du matériel, ce même répertoire de la sûreté est décliné autour de quatre axes, récurrents là aussi (même si des insistances diffèrent entre les deux agglomérations) : de nombreux essais et tests avant la mise en exploitation ; une maintenance continue et spécialisée du réseau de tram ; la formation des conducteurs ; et des actions de prévention à l'attention des usagers (pour les écoliers scolarisés à proximité d'une ligne, etc.).

Essais et tests avant la mise en exploitation

Dans l'agglomération de Strasbourg comme dans celle de Montpellier, il est régulièrement fait état des tests préalables à la mise en service des rames du tram, y compris à chaque extension du réseau. C'est là un gage de l'attention prêtée par la collectivité et la société des transports à la sécurité des voyageurs et à la qualité technique des équipements. Il en va de l'image positive du tram et, par conséquent, de celle des porteurs du projet, construit comme un enjeu local à la faveur des décideurs en place. Dans les deux cas étudiés, à travers l'attention maintenue, il s'agit de ne pas mettre à mal le succès remporté par les premières dessertes de tram, à mesure du développement du projet. C'est pourquoi essais et tests précèdent chaque mise en exploitation.

La mise en place dans la CUS en 2007 du réseau de tram « maillé » fournit un exemple parlant, retracé dans les magazines comme preuve du souci accordé par la CTS à la fiabilité de ses lignes et de ses matériels pour le service aux usagers. Avant l'inauguration du réseau le 25 août 2007, toute une série d'essais a ponctué les mois de juillet et d'août. Les lignes ont été ouvertes les 20 et 21 juin et des essais « sous système » ont eu lieu jusqu'au 13 juillet. Ont suivi des essais dits « d'ensemble » jusque début août et la marche à blanc jusqu'à l'ouverture effective. Cette dernière, qui consiste à faire fonctionner les lignes en situation réelle sans voyageurs, « permet aux personnels de se familiariser et aux services techniques d'effectuer les derniers ajustements » (SM n° 186, 07 à 08/2007).

Ce processus se répète pour les différentes lignes. À chaque fois, les habitants et riverains sont largement informés, eux qui vont assister *de visu* aux tests avant la mise en exploitation et découvrir ainsi progressivement les nouvelles lignes. Le registre de la sûreté, donné à voir, participe ainsi également d'une dynamique de communication lancée autour des extensions ; par exemple :

« La ligne E (Robertsau-Baggerse) est en phase de test depuis le 10 octobre 2007. Les derniers essais sont orchestrés pour permettre l'ouverture commerciale le 23 novembre. Après l'ouverture proprement dite et les essais "sous-système", restent, pour le mois de novembre, à procéder aux essais dits "d'ensemble" (jusqu'au 7 novembre) et à la fameuse marche à blanc du 12 au 23 novembre. Une belle occasion d'apprendre à vivre en avant-première avec le tram qui arrive et d'effectuer les derniers ajustements nécessaires avant l'ouverture d'une ligne très attendue dans le quartier. On pourra rejoindre le centre-ville, mais aussi toute l'agglomération en tram » (SM n°188, 11/2007).

« Les premiers essais du tramway sur la nouvelle ligne reliant Oswald, *via* l'Elsau et la Montagne-Verte, ont eu lieu avec succès le 4 décembre. Au mois de janvier, après les essais sous-système, ceux dits d'ensemble et la marche à blanc, l'ouverture commerciale de la ligne, le 25 janvier 2008, sera célébrée de façon ludique dans les nouvelles stations raccordées au grand réseau » (SM n°190, 01 à 02/2008).

Il en est de même dans l'agglomération de Montpellier ; les magazines y reviennent par le détail au cours de l'année 2006, avant la mise en service de la 2^e ligne du tram en décembre. Des rames sont introduites au mois d'avril pour les premiers essais sur rails ; « les 24 rames qui circuleront sur la ligne 2 [...] parcourent toutes 500 km et subissent une batterie de tests avant de transporter des passagers. La deuxième rame sert de rame-test pour l'ensemble des vérifications, en parcourant 3 000 km (endurance, freinage, graissage, charge, électronique, transmission radio, sécurité). [...] Les essais à blanc sur tout le tracé ont lieu du 15 novembre au 15 décembre, date de l'inauguration de la 2^e ligne » (HM n° 229, 04/2006 ; MV n° 302, 05/2006 ; HM n° 230, 05/2006 ; HM n° 231, 07 à 08/2006 ; MV, n° 305, 09/2006 ; HM n° 232, 09/2006). Dans le numéro de juin 2006 d'*Harmonie*, c'est toute la production d'un récit, au style envolé et technique à la fois, à l'image du projet mis en mots, élisant ses figures expertes, qui se donne à lire, éloge du matériel et de ses hommes, devant assurer les futures utilisateurs de la fiabilité de l'exploitation autant que de la technique mobilisée ; l'article mérite d'être cité :

« Il est près de minuit au dépôt des Hirondelles [...]. Une rame à fleurs éclaire la nuit. C'est la rame Citadis 302 n°2 qui attend de passer la nuit avec les techniciens d'Alstom, qui vont passer au peigne fin un nombre astronomique de paramètres électroniques et mécaniques pour recevoir son label de conformité. Un rodage de 3 000 kilomètres en

quinze jours dans toutes les conditions. Lors des tous premiers essais, la rame a été remplie de 25 tonnes de gueuses en fonte pour simuler la présence de 8 passagers au m². La rame lancée à vitesse maximum (70 km/h) a subi des freinages d'urgence. On dit qu'elle fait du jerk. Notre rame en robe à fleurs ne s'est pas laissé impressionner par le jerk endiablé. Le premier test a été concluant : la rame s'est arrêtée en 60 mètres ! Ce qui est en dessous des normes européennes. Cette nuit, la rame bardée de capteurs électroniques et de câbles subit de nouveaux tests de freinage. [...] "Nous allons soumettre la rame à toutes sortes de problèmes extrêmes. C'est ce que l'on appelle dans notre jargon 'essai de performance'. C'est pour cela que cette nuit, nous avons embarqué dans la rame deux bidons d'eau savonneuse qui seront déversés sur les rails. Nous pourrions alors tester l'adhérence des roues sur les rails et les capacités de freinage" [explique un chef de projet de la TaM]. [...] Au programme des prochaines vérifications, le fonctionnement des portes et dans la cabine de pilotage, celui de "l'homme mort", le système de vérification de la vigilance du conducteur » (HM n° 231, 06/2006).

La maintenance du réseau de tram

Une fois le tram en circulation, l'entretien du matériel roulant et des infrastructures est un autre point constitutif de la sûreté de l'exploitation. Il relève de la société des transports, c'est-à-dire, par exemple, de la CTS à Strasbourg. Là aussi, les magazines municipaux soulignent toute l'attention portée ; le tram fait l'objet d'un suivi par une équipe de maintenance *ad hoc* – appel réitéré à la figure de l'expert :

« Quand le trafic s'arrête, d'autres employés de la CTS prennent le relais. Il y a ceux qui vont bichonner, à grands coups d'aspirateurs géants et de brosses nettoyantes, [...] les 53 rames de tram. Celles-ci passent aussi, à tour de rôle, dans les ateliers, entre les mains expertes d'une équipe de techniciens anglais qui assurent, en sous-traitance, leur révision. Enfin, les trente personnes des services techniques affectées à l'entretien des installations fixes profitent parfois de la période "hors exploitation" nocturne pour assurer la maintenance des rails, des lignes aériennes et de l'éclairage des stations » (SM n° 128, 02/2002).

Corrélativement, il s'agit aussi de s'assurer de la validité et de l'adéquation des aménagements urbains qui ont été effectués en relation avec la mise en place des lignes de tram. C'est en particulier le cas du réseau d'écoulement des eaux. Le vice-président de la Communauté d'agglomération de Montpellier chargé des déplacements insiste sur l'importance des travaux qui ont dû être réalisés sur la ligne 2 du tram :

« C'est un énorme projet, parce qu'avant de passer la ligne, il faut enlever tous les réseaux qui sont en dessous. Sur la ligne 2, on a été obligé de refaire les réseaux. [...] Toutes ces villes avaient des ruisseaux, pendant les orages, pour que l'eau s'évacue. Ils se sont perdus et après ça fait des inondations [...]. À l'époque, les terrains absorbaient l'eau. Maintenant, il n'y a plus de terrain arable, c'est que du béton, alors toute l'eau, dans les réseaux d'eau pluviale, régulièrement, c'est inondé. Ça monte dans les caves, etc.... Là on en a profité pour faire des réseaux énormes, pour absorber toute cette eau-là » (R.S., vice-président de la C.agglo de Montpellier, 18/06/2009).

Pour autant, ce type d'équipements n'est pas toujours parfaitement calibré au moment des études et des projections ; des solutions doivent alors être négociées par la suite, pour permettre la continuité de la circulation des trams en cas d'intempéries. Le maire d'Ostwald, dans la CUS, donne un tel exemple qui a abouti sur un compromis pratique, dans le quartier des Rives du Bohrie¹, qui ne parvient pas à cacher des erreurs de conception :

« C'était en juillet 2008, il y a eu beaucoup d'inondations, fortes pluies, orages et tout l'axe des voies où passe le tram dans la partie Rives du Bohrie était inondé. Je sais que le tram pu passer... Comme la plate-forme tram est quand même un peu surélevée par rapport à la route elle-même, c'était limite. En fait, ils se sont rendus compte que le réseau d'assainissement qui a été mis en place il y avait des choses qui bloquaient, erreur donc pour ceux qui ont mis en place ces réseaux, et deuxièmement, l'écoulement n'était pas prévu. [...] Donc nous avons du faire le nécessaire pour qu'un écoulement se fasse, sachant qu'il y a un étang qui se forme maintenant, un peu vaseux, un endroit à risque que nous avons dû clôturer pour éviter que quelqu'un ne se noie là dedans » (J.-M. B., maire d'Ostwald, 22/10/2009).

La formation des conducteurs

Comme nous l'avons vu, le cadre réglementaire national fournit une première définition des rapports entre acteurs et groupes en présence sur les enjeux de sûreté du tram. Ceci constitue le principe légitime d'action, mais n'empêche pas que s'établisse un accord sur d'autres principes, territorialisés, entre partenaires. La transaction seconde ouvre un jeu avec l'ordre institué qui permet à ce titre de ne pas s'arrêter au seul poids des règles, d'ordre fixiste, mais plutôt de raisonner en termes d'enjeux de codification et de normalisation, dans les

¹ **Pour une étude approfondie** sur les impacts du projet de tramway dans ce quartier, voir l'analyse de François Nowakowski en chapitre annexe à ce rapport : « Créer, négocier et vivre un morceau de ville autour du tramway ».

processus engagés. Ce double rapport à la règle permet de prolonger la réflexion de Jean-Daniel Reynaud, dans sa théorie de la régulation sociale, autour du couple règles du jeu/jeu avec la règle, dans ce qu'il étudie comme un système de règles, où ces dernières sont susceptibles de combinaisons nouvelles. Ceci amène des concurrences possibles entre régulations, et donc des conflits, et des modes de négociations et de transactions pour les désamorcer. J.-D. Reynaud distingue en particulier la « régulation de contrôle » qui provient de la direction, dans une organisation, de la « régulation autonome » qui, elle, émane du groupe qui va appliquer ces règles – moyennant des adaptations – et va s'en servir pour gérer l'organisation du travail ; d'où l'idée de concurrences entre régulations¹. C'est dire l'importance que peuvent recouvrer les personnels des sociétés de transports, à commencer par les conducteurs des trams, dans l'acceptation du projet, sinon sa négociation.

Du métier de chauffeur de bus à celui de conducteur de tram – ou entre les deux au sein d'une même société de transports –, apparaît la nécessité de dispositifs d'apprentissage et de formation. Des regards se modifient, en termes d'univers professionnels et de dynamiques identitaires. C'est d'une double transaction, au sens de Claude Dubar, qu'il est question². Les transactions sont « externes » et « internes » : elles mettent en œuvre « à la fois des négociations, compromis et conflits entre les acteurs mais aussi des déliés, doutes et contradictions à l'intérieur des acteurs »³. Pour que les innovations « prennent », encore faut-il que les agents acceptent le changement, c'est-à-dire, d'une certaine façon, renoncent à ce qu'ils sont, pour se projeter et devenir ce qu'ils sont appelés à être et à faire, individuellement et collectivement⁴.

Le métier de conducteur de tramway est différent de celui de chauffeur de bus ; ils nécessitent d'ailleurs chacun un permis spécifique. Au sein de la TaM, seuls des conducteurs ayant une première expérience en bus peuvent devenir conducteur de tram. Les articles publiés dans les magazines communaux et intercommunaux reviennent aussi sur l'aspect des compétences humaines, devant garantir le bon fonctionnement du réseau, en plus de la dimension de technicité. Le cas montpelliérain est significatif de la mise en place de tout un parcours professionnel, sorte de *cursus honorum*, où la primauté matérielle et symbolique du tram sur le bus, évoquée plus haut, est confirmée. Ainsi est-il précisé que tous les conducteurs TaM commencent par neuf mois d'essais sur le réseau de bus avant d'être titulaires et de pouvoir faire une demande de permis sur la 1^{ère} ligne de tram. Ensuite, c'est après une formation de trois semaines sur le tramway et l'obtention du permis qu'ils ont la possibilité de se former sur la 2^e ligne. (HM n° 235, 12/2006). La TaM assure ainsi chaque année un volume d'heures de formation *ad hoc*, où les questions de sécurité arrivent en bonne place, comme le souligne le responsable :

« Ce qui est à l'ordre du jour, c'est tout ce qui est lié à la protection des conducteurs. C'est lié à la sécurité et la relation clientèle. [...] 20 000 heures [de formation par an], c'est : sécurité, aussi bien sous le sens relations clientèle que sous le sens habilitation, à peu près 7 000 heures. Et on est à 13 000 heures dans le domaine de la conduite. [...] Ils apprennent à conduire un tram, mais c'est en tout du bachotage des consignes de sécurité et des consignes d'exploitation » (P.F., TaM, 22/06/2009).

Ces conducteurs peuvent apparaître, en matière de sécurité, comme des « transactionneurs », moyennant un travail continu de formation, ainsi qu'il a été montré en Wallonie dans le domaine du tri sélectif des déchets urbains, où une articulation des matériels, de l'implication des agents et de celle des usagers et habitants a été atteinte⁵. À Strasbourg comme à Montpellier, la sécurité est une préoccupation consubstantielle à l'exploitation du réseau, c'est-à-dire de la circulation normale des trams, vis-à-vis des usagers et des autres publics avoisinants. La cohabitation des piétons, des cyclistes et des automobilistes avec le tram ne va pas toujours de soi, surtout au centre-ville, les jours de grande affluence. De l'interview dans *Strasbourg Magazine* d'un conducteur de tram, ressort la nécessité de tout un travail de pédagogie à mener en continu – et peut être plus particulièrement à nouveau quelques années après la mise en service des premières rames, alors que le tram a trouvé une place de normalité dans le paysage urbain ; car il est en présence de situations et d'acteurs variés. En termes d'action publique, ce sont typiquement des situations de négociations et non d'impositions possibles.

« À certains endroits de Strasbourg [...], il se passe des miracles tous les jours ! », déclare Denis Weler, conducteur de tram depuis 1994. « Les Strasbourgeois ne se rendent pas compte que la distance de freinage d'un tram qui pèse 4 tonnes est beaucoup plus longue que celle d'une voiture et que l'engin ne peut ni braquer, ni dévier de sa trajectoire. Pourtant avec un peu de bon sens et de bonne volonté, les dangers potentiels représentés par le tram peuvent être

¹ Jean-Daniel Reynaud, *Les Règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 1997.

² Claude Dubar, « Une sociologie (empirique) de l'identité est-elle possible ? », *art. cit.* ; et *La crise des identités. L'interprétation d'une mutation*, Paris, PUF, 2001 (2^e éd. ; 1^{ère} éd. 2000).

³ Claude Dubar, « Double transaction et différenciation sexuelle : l'interprétation de deux biographies professionnelles », *in* : Maurice Blanc *et al.*, *Vie quotidienne et démocratie*, *op. cit.*, pp. 113-128, cité p. 114.

⁴ C'est la double dimension de la dynamique sociale, à la fois « objectivement conflictuelle » et « subjectivement dramatique » : Howard Becker, Anselm Strauss, « Careers, Personality and Adult Socialization », *in* : Howard Becker (ed.), *Sociological Works, Method and Substance*, Allan Lane, Penguin Press, 1970.

⁵ Michel Bovy, « Transactionneurs d'environnement », *in* : Marie-France Freynet, Maurice Blanc, Gaston Pineau (dir.), *Les transactions aux frontières du social*, Lyon, Éditions Chronique sociale, 1998, pp. 190-204.

facilement écartés. Nous sommes confrontés à plusieurs types de piétons. Les touristes, ils ont la tête en l'air, à droite, à gauche. Ils ne connaissent pas la ville et sont surpris par le tram, d'autant plus qu'il est très silencieux. Citons ensuite les scolaires. Eux sont des habitués et sont conscients de parfois nous gêner. Ils prennent des risques, marchent au ras de l'espace qui nous est nécessaire, flânent ou font mine de projeter un autre sur la voie. C'est dangereux pour eux et stressant pour nous. Enfin, il y a les personnes âgées souffrant de déficiences auditives. Elles ne nous entendent pas klaxonner". [...] Sans doute les Strasbourgeois ont-ils perdu leur culture du tramway. Il leur faut acquérir, et d'urgence, de nouveaux réflexes de sécurité » (SM n°128, 02/2002).

Il en est de même du côté de la TaM, où des conducteurs sont appelés à livrer leur témoignage dans *Harmonie*, pour expliquer leur métier et les exigences de ce dernier. On retrouve la construction d'une position d'intermédiaire vis-à-vis des publics. Pour être conducteur de tram, disent-ils, il est nécessaire de posséder une bonne vision, une attention diffuse, savoir garder son calme et avoir un certain sens du contact. Le métier peut se révéler stressant et nécessite une attention permanente, ajoutent-ils :

« Chaque jour, chaque conducteur évite une dizaine d'accidents par anticipation et par expérience. Piétons, respectez le GLO [Gabarit Limite d'Obstacles] de chaque côté de la voie de tramway, automobilistes, arrêtez-vous au feu orange, cyclistes ne déboulez pas devant un tramway ! Soyons tous plus vigilants pour nous déplacer en toute sécurité ! » – Jean-François Medina et Olivier Carnet, conducteurs de TaM (HM n° 235, 12/2006).

Des actions de prévention des usagers

La sûreté du réseau de tram dépend aussi, on l'a vu à travers les témoignages de conducteurs sélectionnés dans les magazines, de l'intériorisation d'un certain nombre de règles pratiques de la part des usagers et des publics à proximité des trams. C'est en particulier le cas à Montpellier avant la mise en service fin 2006 de la 2^e ligne de tram ; en voici un extrait :

« Piétons, cyclistes, automobilistes voici quelques règles simples de sécurité pour vivre en bonne intelligence avec le tramway :

- Ne stationnez pas, ne circulez pas sur la plate-forme du tramway.
- Lorsqu'un feu rouge clignote, arrêtez-vous et ne traversez la voie que quand il s'éteint.
- N'entrez pas dans les chantiers et ne touchez jamais les câbles.
- Attention, la ligne est totalement électrifiée.
- Laissez la priorité au tramway en toutes circonstances. [...]
- Enfin, très important, stationner vos véhicules sur les rails ou dans le périmètre de la plate-forme est strictement interdit, de jour comme de nuit » (HM n° 235, 12/2005 ; n° 234, 11/2006).

On se situe ici dans des actions qui relèvent aussi, à leur façon, de la négociation du projet, par rapport à son acceptation sociale. On comprend de la sorte le fait que, sur le plan de la sécurité matérielle du réseau, la TaM a lancé différentes actions ciblées de prévention. On peut en particulier citer en 2004 une campagne menée auprès des élèves scolarisés au sein d'établissements situés à proximité de la ligne de tramway. L'objectif est de leur faire prendre conscience des conséquences liées à des comportements imprudents dont les conséquences pourraient être graves. « Les conducteurs de tramway vivent souvent avec anxiété le passage à proximité des établissements scolaires. Les élèves s'amuse parfois à traverser la voie au dernier moment. De ce constat est née l'idée de mettre en place une action pédagogique préventive à destination des collégiens scolarisés à proximité de la ligne de tramway », souligne un article d'*Harmonie*. L'action relève ainsi de deux niveaux de pertinence : elle vise à toucher le public scolaire pour les sensibiliser, et en même temps elle apparaît négociée avec le personnel de la TaM, gêné par un certain nombre de comportements jugés à risques potentiels. C'est ce que traduit la tenue d'une « journée d'information et de sensibilisation », le 22 juin 2004, où il est bien question de « donner une autre vision du métier de conducteur ». Concrètement, 25 élèves de 5^{ème} d'un collège ont été reçus dans un Centre de maintenance du tramway par des agents prévention/sécurité TaM. Des mises en situation sont destinées à frapper les esprits :

« Ces élèves ont vécu en direct le freinage d'urgence d'une rame de tramway lancée à 30 km/h, sa vitesse habituelle. Placés à l'intérieur d'une rame, ils ont été fort surpris par le freinage brutal. Autre exercice, à l'extérieur de la rame : chaque collégien a dû placer un ballon baudruche sur la voie en estimant la distance nécessaire à l'arrêt du tramway ; chaque ballon représentant une vie humaine. Les collégiens ont pu alors s'apercevoir que seulement deux ballons qu'ils avaient placés à plus de douze mètres n'avaient pas éclaté ! Après les expériences vécues, la classe a pu rencontrer les agents techniques de TaM et suivre la diffusion d'un film pédagogique impliquant psychologues, juristes, policiers et pompiers » (HM n° 210, 07/2004).

4.2. Sécurité des personnes et des biens

Une seconde déclinaison du répertoire général de la « sécurité » concerne la sécurité des personnes et des biens. Des négociations sont repérables à trois niveaux : la lutte contre la fraude, contre les dégradations et les vols, enfin contre l'insécurité et les atteintes aux personnes.

Lutte contre la fraude et contrôles, objets de négociations

Il s'agit d'abord de la lutte contre la fraude et des contrôles des titres de transports pour les usagers des TC. C'est là un enjeu qui touche à la fois de l'équilibre de l'entreprise de transports en termes de coûts à supporter et du sentiment de sécurité des usagers qui empruntent le réseau ; ce cadre de la TaM met clairement le second aspect en avant, comme indispensable au succès du tram :

« La notion de fraude, c'est pas une histoire d'économie, c'est une histoire de sécurité ! C'est aussi rassurer la clientèle qui est dans le bus, car il peut y avoir une fuite de la clientèle parce que le bus est livré à n'importe qui, à faire n'importe quoi [...]. En 1998-1999, le plan qu'on a mis en place, il est hyper efficace, on a un niveau de fraude qui est très bas, on a eu une baisse, on a gagné par rapport à ça. Donc ça, si vous voulez, on favorise la prise des transports en commun, on est en progression constante sur le nombre de voyageurs qui prennent les transports » (M.M., TaM, 02/03/2007).

Pour un certain nombre de nos interlocuteurs, c'est le répertoire du DD qui est convoqué pour expliquer les enjeux de la sécurité dans le tram ; la « mobilité partagée » suppose qu'il n'y ait pas de craintes à utiliser les TC et à s'y sentir en confiance :

« Bien sûr, on peut vous répondre sur l'aspect développement durable en tant que tel, mais c'est un petit peu... Quand on lutte pour la fraude dans les bus, on agit également pour la sécurité, mais on agit également sur la perception qu'ont les usagers de la pertinence du réseau de transports et sur le fait de gérer du développement. Donc voilà, c'est un peu, c'est un faisceau d'actions dans une même direction » (M.L., M.D., C.agglo de Montpellier, 28/02/2007).

Cette dimension « sécuritaire » est une constante qui accompagne aussi la mise en place de pôles intermodaux, afin de convaincre les usagers de les utiliser ; c'est là une « attente d'attente » couramment exprimée par les décideurs pour assurer le succès des projets. En effet, si la démocratie locale se veut synonyme de gouverner en transparence, il ne faut pas s'y tromper : l'ambiguïté est parfois requise pour que s'établissent des compromis de coexistence¹. Dans les projets urbains, le consensus recherché peut avoir un statut complexe, c'est-à-dire ne pas être forcément « réel » mais « supposé », en référence aux thèses de Niklas Luhmann². Pour ce dernier, la vie sociale est une structure complexe d'attentes : les attentes de chacun vis-à-vis des autres, mais aussi la capacité à deviner les attentes de l'autre, ce qui peut être désigné comme des « attentes d'attentes », c'est-à-dire répondre à ce qui serait une attente latente ; c'est particulièrement le cas autour du répertoire de la « sécurité ». L'insistance sur ce registre est d'autant plus significative, ici quant à la réalisation d'un parking relais en liaison avec le tram à Montpellier :

« Chaque étage ainsi que les entrées et les sorties seront visualisées par le gardien présent dans la guérite d'entrée et enregistrées. Un véloparc de 60 m² permettra de stationner 34 vélos. Il sera géré par le gardien du parking d'échanges depuis sa guérite. [...] Des toilettes surveillées par le gardien contribueront aussi au confort des voyageurs » (HM n° 196, 04/2003 ; n° 198, 06/2003 ; n° 206, 03/2004 ; n° 211, 09/2004).

La question emporte donc une dimension proprement politique ; à ce titre, elle apparaît négociée, nonobstant les discours présentant l'objectif de sécurité comme d'évidence et sans

¹ Jean Remy *et al.*, *Produire ou reproduire ?*, Bruxelles, De Boeck, 1978.

² Niklas Luhmann, *A Sociological Theory of Law*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1985.

concession possible. En fait, on repère toute une gestion sur ce qui va être jugé acceptable ou non. Les personnels de contrôle dédiés de la CTS et de la TaM sont ici en première ligne. Significativement, ils travaillent sur poste, pour pouvoir couvrir l'ensemble des plages horaires de fonctionnement du réseau, y compris en soirée, que l'on peut estimer un créneau « sensible ». Par exemple : « À la CTS, qui assure un service de 4h30 à 1h du matin, une partie des 1 500 employés est amenée à travailler la nuit. C'est le cas des conducteurs, bien sûr, mais aussi des "agents commerciaux vérificateurs". Chargés de repérer et verbaliser les fraudeurs, ils sont, par roulement, de service "tardif" (15h40/minuit). Une situation que ne redoute pas Murielle : "Le soir, les personnes se déplacent essentiellement pour leurs loisirs. Il arrive que l'ambiance soit un peu tendue, mais nous y sommes formés" », rapporte *Strasbourg Magazine* (SM n°128, 02/2002). On est ici dans le champ de la négociation comme prévention et-ou gestion de conflits. Significativement, au personnel de contrôle de la CTS s'ajoutent des médiateurs, destinés à la fois à rassurer par leur présence physique sur le réseau et à désamorcer des situations de tension : « La CTS a un dispositif interne de médiateurs, qu'on voit plutôt l'après-midi ou la nuit sur les lignes de transport, qui sont là pour discuter et calmer les excités s'il y en a », résume un fonctionnaire de la CUS (M.M., CUS, 02/03/2007). « À partir du moment où il y a 100 000 ou plus voyageurs par jour dans les tramways, il est sûr qu'on peut difficilement arriver au taux zéro d'incidents, mais faut tenter d'approcher. Et la présence physique dans les tramways de personnels de sécurité me semble important », ponctue l' élu chargé du quartier gare à Strasbourg (J.-J. G., adjoint au maire de Strasbourg, 09/06/2009).

Un cadre de la CTS rend bien la sensibilité de l'enjeu, à savoir que le tram constitue un espace sûr dans un environnement traversé qui peut connaître des tensions, notamment dans les quartiers sensibles. Différents dispositifs matériels et en personnel sont mis en place pour se faire, mais le « risque » est toujours présent, et les acteurs en sont conscients (car il suffit d'événements limités pour peser sur la perception des uns et des autres) ; en cela, le projet apparaît « négocié » :

« C'est un enjeu important. Il faut impérativement qu'on puisse donner les conditions de transport qui soient les plus confortables possibles pour nos clients. C'est-à-dire que le transport public doit pas être vécu comme une contrainte dans le passage dans un univers qui est un univers dangereux, violent, risqué. [...] Il y a pas véritablement de problème majeur en matière de sécurité dans le bus ou le tram à Strasbourg, mais c'est quelque chose qu'on suit de très près, sur laquelle on est très vigilant et on met des moyens à la fois pour créer du lien social, éviter le dérapage, de manière d'arriver très très vite dès qu'on sent qu'il y a des tensions qui peuvent se passer à un endroit ou un autre. [...] C'est un sujet sur lequel on a un certain nombre d'équipements, entre le portique anti-agressions, les caméras, on a une équipe spécialisée qui assure la surveillance du réseau, on est relié en permanence par radio avec l'ensemble des véhicules, on a des contrats, on a des processus de fonctionnement avec la police. L'enjeu, nous, c'est évidemment d'offrir un univers le plus tranquille possible à l'ensemble de nos clients, sachant qu'on transporte quand même entre 300 et 400 000 personnes par jour et que ces 300 à 400 000 personnes sont pas toujours toutes très bien intentionnées. Il suffit qu'il y en ait une dizaine qui soient mal intentionnées pour que ce soit un peu le bordel. C'est toujours un risque qui est latent, sur lequel on est très très vigilant, mais globalement on se place plutôt bien » (J.T., CTS, 17/06/2009).

Les contrôles sont parfois objets de négociations formelles : on pense, à Strasbourg, à l'introduction du système *Badgéo* en 2004, qui suppose une validation de la carte magnétique à chaque trajet, en lieu et place des anciens abonnements qui étaient uniquement à présenter en cas de contrôle. Simultanément, les tickets papiers pour les trajets occasionnels sont modifiés, intégrant une piste magnétique. Pour la CTS, ces tickets ont l'intérêt de communiquer des informations relativement au fonctionnement du réseau (CM n° 25, 05 à 09/2004). Ces changements favorisent un meilleur suivi centralisé des flux et des incidents. Plus encore que pour le tram, il modifie l'accès au réseau de bus, où la montée doit se faire par l'avant, devant le chauffeur. C'est sur ce double aspect que la CTS communique : « Par ce nouveau système, la CTS tout en réduisant les possibilités de fraude, rend un service plus

performant au voyageur » (SM n°155, 09/2004). Il a donc fallu convaincre ces derniers de la mesure, eux qui peuvent se retrouver en première ligne face à des resquilleurs voire des groupes peu habitués à s'acquitter d'un ticket. En outre, et au-delà de la dimension de sécurité mise en avant par la CTS, le système Badgéo constitue aussi un outil de suivi de la fréquentation des lignes pour l'entreprise, avec une dimension économique et commerciale sous-jacente. C'est là un autre ordre de négociation qui a aussi accompagné la mise en œuvre du dispositif. Un responsable de l'association de défense des usages des transports de Strasbourg explique la transaction opérée, à laquelle son collectif a adhéré : des informations supplémentaires pour la CTS et, en échange, un ou plusieurs mois d'abonnement gratuit(s) pour les clients fidélisés. Le compromis passe par un mode de régulation, à savoir une amende pour les usagers du réseau qui ne valident pas Badgéo au moment d'effectuer une correspondance dans leur parcours, obérant ainsi les données de fréquentation des lignes dont souhaite disposer la CTS ; là encore, il y a eu négociation sur la hauteur de la sanction à appliquer à l'utilisateur :

« Avec la carte Badgéo, ils voulaient au départ que les gens qui ne compostent pas lors d'une correspondance soient pénalisés. Ils avaient mis l'amende à huit Euros, je crois. Alors, on leur a expliqué que c'étaient des gens qui étaient en règle, qui avaient déjà composté une première fois quand ils étaient montés et que c'étaient pas vraiment des fraudeurs, simplement ils ne renseignaient pas la CTS. Parce que, pour la CTS, c'était quand même très important, [...] pour qu'ils puissent avoir des statistiques réelles sur l'usage qu'on fait du réseau. [...] Nous, ça faisait quinze vingt ans qu'on réclamait d'avoir le onzième mois gratuit pour les gens qui prenaient dix abonnements consécutifs mensuels. Ils me répondaient que c'était pas possible parce qu'ils avaient pas l'outil qui leur permettait de le faire. [...] Avec la carte Badgéo, ça devenait possible. [...] Ils ont adopté notre demande. Et ils ont été encore plus loin, parce qu'ils ont donné trois mois aux étudiants. [...] Donc ils ont été un peu au-delà de ce qu'on demandait. Et pour quand il y a une correspondance, on a réussi à ramener la pénalité à deux Euros, parce qu'il faut quand même que les gens renseignent la CTS, c'est une contrepartie à des services rendus, une meilleure possibilité après de faire coller l'offre à la demande, donc ça nous paraît logique. Ne pas mettre de pénalité, après les gens n'auraient plus du tout validé, fallait trouver un compromis » (M.M., ASTUS, 13/05/2009).

Si, dans ce cas, il y a eu négociation explicite à la CTS, il est plus souvent question de transactions qui demeurent implicites, car indicibles pour qu'elles fonctionnent. C'est le cas à Montpellier, où l'on renonce à mener des contrôles dans les quartiers jugés sensibles... tout en affirmant une politique ferme et volontariste, mais dans les faits concentrée sur les tronçons et les espaces fréquentés par les autres publics que les « bandes de jeunes ». On peut ici mettre en regard les propos d'un cadre commercial de la TaM et d'un associatif local du Collectif Tramway :

« [La ligne 1] tourne en moyenne aujourd'hui entre 140 et 150 000 voyageurs par jour, avec un taux de fraude qui est très très limité. Contrairement à l'image, quand on monte dans un tram on ne voit pas forcément les gens payer, si, ça valide, car le taux de fraude est aux alentours de 4/4,5%, donc commercialement ça marche bien » (P.F., TaM, 22/06/2009).

« Le directeur [de la TaM] dit qu'il y a 6% de fraude. C'est la moyenne nationale. Nous, on dit qu'il y en a entre 25 et 30%, et à La Paillade, c'est 100%. Sur les quatre stations de la Paillade, c'est 100% de fraude. Le contrôleur, il s'arrête à la station avant – c'est chez moi – et il décent. Il ne va pas plus loin. C'est 100% de fraude à la Paillade. Parce qu'il a consigne de ne pas déclencher d'incidents, et sur une ou deux stations, c'est le trottoir roulant social. Georges Frêche ne s'en cache pas, il le dit » (M.B., Collectif Tramway, 03/03/2007).

Lutte contre les dégradations et les vols

À cela se combine la problématique de la lutte contre les dégradations et les vols ; elle s'avère double dans la pratique. D'une part, cela concerne les atteintes au matériel roulant, c'est-à-dire en l'espèce aux rames de tram. Outre ces « incidents », et plus qu'à un problème

« sécuritaire », cela concerne aussi, d'autre part, la promotion des alternatives à la voiture en DD : pour que le report fonctionne, il faut éviter des mauvaises expériences.

Un exemple concerne la promotion de l'usage du vélo en ville couplé au tram, à Strasbourg comme à Montpellier, au niveau des parkings-relais : les décideurs qualifient le vol de vélo comme le premier ennemi de la mobilité douce pour celui qui veut s'y lancer, d'où la mise en place de parcs gardiennés aux abords de stations du tram. Cette transaction de deuxième ordre en DD urbain (là où les principes de premier ordre peuvent être, d'une part, la sécurité des usagers et des biens et, de l'autre, le report modal dans la « ville durable », avec ici des modes d'association des enjeux) est cette fois affichée, pour compenser l'association unique à une problématique d'« insécurité », complexe à gérer et à endosser.

Dans l'agglomération de Strasbourg comme de Montpellier, le problème des vols de vélo s'est imposé sur l'agenda politique local : ceci vient contrarier la politique de développement de sa pratique urbaine, d'où la mise en place de « véloparcs » gardés à différentes stations de tram. C'est là une autre scène qui permet d'apprécier ce qui apparaît acceptable ou non, négociable ou pas, en liaison avec la fraude, etc., lorsqu'il s'agit de favoriser l'emploi des TC et donc une image de sécurité et d'action en la matière. Ainsi, en 2004, la CTS propose-t-elle quatre véloparcs gardiennés, situés à proximité de parkings-relais du tram. « Pour une à cinq personnes sans titre de transport, l'aller et le retour en tram est de 1,80 Euros par personne, et pour les abonnements [CTS] ce gardiennage vélo est gratuit » (SM n°149, 01 à 02/2004). D'après le responsable du GPV Neuhof à Strasbourg, la question de la sécurité demeure un obstacle au développement de la pratique du vélo en liaison avec le tram dans ce quartier dit sensible, ce qui justifie l'attention à porter :

« On a un véloparc à l'arrêt Kibitzenau pour favoriser l'intermodalité vélo/tram qui marche pas très très fort. Faut que les gens osent mettre leur vélos peut-être, je crois qu'il y a encore des questions de sécurité ou de clichés qu'il faut rompre » (J.M., GPV Neuhof, 31/07/2009).

Il en est de même à Montpellier : la surveillance est jugée d'importance pour ne pas décourager des usagers qui subiraient des vols de leur vélo. Fin 2006, le réseau compte trois véloparcs surveillés sur la 1^{ère} ligne du tram et cinq sur la 2^e ligne nouvellement inaugurée (HM n° 235, 12/2006).

S'agissant des dégradations que le tram a à subir, d'après les témoignages des acteurs publics rencontrés, elles sont surtout de deux ordres : les jets de pierre, et les tags et autres atteintes à portée visuelle. Si le premier type d'incidents est rapporté au passage du tram dans des quartiers sensibles, le second est davantage diffusé sur l'ensemble du réseau. Un responsable de la CTS revient sur ces problèmes concrets qu'il faut gérer. On retrouve la dimension du projet « négocié » en permanence entre différents impératifs : relier par le tram les quartiers périphériques en termes de politique de la ville, assurer une image positive du tram pour l'ensemble des habitants, afin qu'ils l'utilisent, et éviter des incidents, gérer le coût des dégradations ou les adaptations du matériel en fonction d'un cadre économique, etc. :

« Les incidents qu'on a... les quartiers "chauds", entre guillemets, sont toujours plus chauds également pour nous ! C'est pas tellement dans les trams que ça se passe, c'est plus avec l'extérieur. Les gamins qui vont s'énerver, ça va être des jets de pierres, des comportements un petit peu asociaux qu'on va avoir, dans les quartiers où il y aura toujours des gens pour considérer qu'on n'est pas du quartier donc on n'a rien à faire là ».

« Des tags, mais ça, les dégradations sur les trams, elles peuvent se faire dans n'importe quelle station... Les chaussures frottées contre les bas de caisses qui laissent des grandes traces noires avec du caoutchouc, qui sont assez difficiles à enlever, ça arrive partout en fait. Un phénomène assez grand qu'on a du mal à juguler, il est gênant, on a du mal à le cantonner sur un lieu bien précis, c'est les gravages sur les vitres, on met des films, on change les films avec des outils, c'est relativement dur parce qu'il faut de la céramique, ça c'est un sujet un peu plus gênant. C'est un vrai débat, ça coûte relativement cher, personne n'a trouvé de parades contre ce genre de choses. L'idéal se serait de ne jamais laisser faire et donc de l'enlever tout de suite sauf que là c'est vraiment très très fort. Les tags, on peut encore faire quelque chose mais les tags c'est un truc qu'on arrive à cantonner. [...] Ce sont des investissements

relativement lourds, qui ne sont pas prévus, des investissements de matériel, ça c'est un vrai sujet... » (J.T., CTS, 17/06/2009).

À cette première dimension matérielle s'ajoute le sentiment d'insécurité qui peut se diffuser auprès des usagers, et l'image écornée du tram lui-même pour les habitants. C'est par rapport à des craintes réelles et reconnues par ce fonctionnaire de la CUS que ce dernier juge le bilan de la desserte par le tram de quartiers périphériques de Strasbourg comme positif ; les atteintes resteraient en quelque sorte limitées, sinon « acceptables » ; ce que désigne la dimension de « sécurité » du projet de tram est ici clairement négociée :

« Une partie du Neuhof [a été désenclavée]. Je trouve que ça a quand même de la gueule, et puis ça n'a pas l'air vandalisé pour l'instant, parce que la première fois qu'on a fait cette expérience à Hautepierre déjà [ligne A], finalement il y n'a pas trop eu de dégradations. Après, il y a eu la ligne B, et l'Elsau on a dit "houlala, qu'est-ce qu'on va faire à l'Elsau ?". Parce qu'au départ on devait pas y aller, mais c'était aussi dans l'esprit de désenclaver les quartiers. Au passage, on a eu des subventions pour la réhabilitation, tous ces trucs-là. Mais quand on voit le terminus Elsau, on a un revêtement en grès sur les locaux techniques et d'exploitation... bon, les abris bus de temps en temps ils volent en éclat, mais les équipements tram c'est respecté. J'ai donc pu constater que ça se passait pas trop mal malgré les appréhensions qu'on avait d'aller là bas » (R.N., CUS, 04/05/2009).

Un argument qui revient fréquemment auprès des interviewés à la CUS tient au fait que le tram serait bien accepté par les habitants des « quartiers », et de ce fait qu'on y subirait en fait moins de dégradations que sur les lignes de bus, dont l'image perçue serait moins bonne ; le « grand projet » du tram serait reconnu, « approprié » territorialement, et bénéficierait à ce titre d'une bonne acceptation sociale ; en même temps, cet énoncé correspond à la position des décideurs locaux qui construisent le tram comme projet de ville et pas uniquement de déplacements :

« Dans le tram, il n'y en a pas trop, même les tags, il y a plus d'incidents dans les bus, et de temps en temps il y en a dans les arrêts. Le travail, l'image, je ne sais pas, la modernité, l'impression que dans les quartiers les gens se sont mieux approprié le tram que les bus. [...] Les gens de Hautepierre tiennent à leur tram, ceux de Neuhof apparemment sont contents d'avoir le tram aussi. On entend plus volontiers dire "c'est notre tram" plutôt que "c'est notre bus" et on n'a jamais eu d'incendie de rames de tram » (M.M., CUS, 02/03/2007).

« Il y en a pas tant que ça des incidents, il y en a, mais comme partout. [...] Mais il n'y a pas de raison de se sentir mal dans le tramway au Neuhof, je trouve... Il y a eu quelques petits incidents au départ mais on en entend plus parler en ce moment. Je pense que le tramway a été très bien accepté. Dans la concertation, c'est un des points qui est jugé de manière très positive dans la transformation du Neuhof : c'est le tramway qui fait l'unanimité en fait et quand quelque chose est apprécié majoritairement il est souvent pas dégradé, c'est pas un hasard. C'est pas tellement le cas parce que c'est admis » (J.M., GPV Neuhof, 31/07/2009).

Lutte contre l'insécurité et les atteintes aux personnes

Enfin, se pose la problématique de la lutte contre l'insécurité (ou son ressenti) par rapport aux atteintes aux personnes. On retrouve ici la question de la spatialisation de l'enjeu au sein des aires urbaines, et donc de son caractère négocié-négociable ; une distinction entre centre-ville et quartiers de périphérie est opérée par nombre de décideurs, tel cet adjoint au maire de Strasbourg chargé du quartier gare :

« Dans le cœur de la ville, il n'y a pas de difficultés. Les difficultés, à ma connaissance, apparaissent dans certaines banlieues, en fin de ligne, mais dans le cœur de la ville, sur les tronçons internes au centre-ville de Strasbourg, c'est plutôt rare » (J.-J. G., adjoint au maire de Strasbourg, 09/06/2009).

Dès lors, par rapport aux problèmes de délits, deux enjeux majeurs ressortent de nos terrains : d'une part, celui des aménagements urbains, de l'autre, celui de la coopération entre institutions.

Dans l'agglomération de Strasbourg, le maire d'Ostwald, commune de couronne, évoque un certain nombre de désagréments qui ont crû depuis la mise en circulation de la desserte de tram. Son témoignage est significatif de l'embaras de nombre d'élus très favorable au développement de leur commune que doit favoriser le tram – au demeurant réclamé des habitants – mais qui doivent toutefois gérer certaines manifestations d'incivilité, voire des délits en hausse ; la difficulté de l'intéressé à mesurer et à qualifier le phénomène est significative, y compris en renvoyant la balle aux services de l'État ; cela montre bien que l'on se situe dans la négociation quotidienne de l'acceptable :

« Il y a parfois un autre problème qui se pose en TC : le développement en TC a-t-il augmenté la délinquance ? Moi j'ai une illustration, qui sont des faits : depuis l'arrivée du tram et des stations de tram, nous avons entre autres sur l'arrêt Hôtel de ville, donc un box à vélo avec carte Badgé, les vols de bicyclette ont augmenté de façon flagrante avec l'arrivée du tram, parce qu'il y en a beaucoup qui mettaient leurs vélos. [...] Nous avons pratiquement six mois en vols de vélo très forts, et là ça s'est calmé. Pas uniquement par de la surveillance ou du passage de la police, je pense pas, ils passent pas aussi souvent que ça, mais, bizarre, ça s'est calmé depuis. On a aussi un autre phénomène, c'est vrai qu'il peut y avoir plus de mobilité... alors le problème, c'est de savoir si on appelle ça de la délinquance, et surtout de déterminer où commence la délinquance, le squat nocturne, une équipe de jeune se réunit et squatte jusqu'à 2 ou 3h du mat, met de l'ambiance, du bruit... [...] Je suis assez... sur ces phénomènes dits d'insécurité avec les TC... À ce moment là, ça veut dire que dans les zones rurales il n'y aurait pas d'insécurité, les moyens sont autres, des vols de bagnoles il y en a partout [...] Tout ça, c'est des *a priori* qui font qu'on travestit un peu la réalité. [...] Par contre, l'arrêt Hôtel de ville, en face il y a un petit coin d'œuvres d'art qui existe, l'endroit est fréquenté par un nombre important de jeunes qui sont scolarisés en primaire à côté, et le collège, l'effectif est pas loin de 500. À cet arrêt, entre 11h et 12h30, il y a des paquets de 80 mômes qui attendent le bus. Le maire d'Ostwald que je suis reçoit une demande envoyée par la préfecture qui dit "nous avons une demande d'autorisation d'alcool à emporter de 4^e catégorie pour le dîner en question, merci de me donner votre avis motivé". Je dis non, franchement ils sont juste en face... La préfecture m'envoie le double de la lettre qu'ils envoient à l'exploitant de ce dîner, qui dit qu'ils autorisent parce que la distance par rapport au groupe scolaire est supérieur à 300 m., et que c'est le sous-préfet qui signe... » (J.-M. B., maire d'Ostwald, 22/10/2009).

Une piste évoquée par des techniciens tient alors à une gestion des aménagements urbains intégrant un certain nombre d'usages possibles et non souhaités des espaces pour pouvoir les éviter au maximum ; c'est le cas relativement au GPV du Neuhof à Strasbourg, comme l'explique son responsable, qui veut de la sorte promouvoir une version « non sécuritaire » de l'enjeu de sécurité :

« La sécurité, c'est une préoccupation aussi du projet de rénovation urbaine et on y travaille. Il y a une délégation à la sécurité à la CUS, et nous on travaille les projets avec la sécurité et il y a des regards de l'aménagement et de la construction. C'est pas sécuritaire. L'idée, c'est pas de tout blinder, mais c'est d'éviter certains usages déviants, c'est prévenir les dégradations et souvent on fait progresser les projets lorsqu'on échange sur ces questions-là, c'est important. Créer des places de stationnement qui vont pas être utilisées, par exemple, ça sert à rien, ça peut générer des emplacements de caravanes, du stationnement sauvage, donc si on sait que l'emplacement ne sera pas approprié on va pas mettre de stationnement. [...] J'ai quoi comme exemple, le problème des scooters, les quads qui traversent tout ce qu'ils peuvent, on essaie de l'intégrer dans les aménagements, de limiter les trajets de quads dans les endroits où c'est pas souhaitable pour la tranquillité des riverains. Parce qu'historiquement, les cités, c'est beaucoup d'espaces libres, ouverts, et donc forcément très très agréables pour passer partout où on veut en scooters, en motocross, parce qu'il y en a dans le quartier, il faut pas se le cacher, et donc ça c'est intégré par exemple » (J.M., GPV Neuhof, 31/07/2009).

En même temps, ce type d'aménagements ne peut avoir que des impacts limités. On peut en effet rappeler que le social est irréductible au spatial. Pour Henri Lefebvre, « l'espace est la projection au sol des rapports sociaux ». Certes, cette définition est réductrice, dans la mesure où les relations entre espaces et sociétés sont beaucoup plus dialectiques ou circulaires. Mais elle a l'intérêt de s'opposer à l'idée selon laquelle l'urbanisme influencerait directement la société en maîtrisant les formes spatiales pour favoriser tel ou tel comportement social – à l'instar de la thèse de Le Corbusier, pour lequel si on aménage bien l'espace résidentiel il y

aura une société cohésive. Le social prime sur le spatial, sans nier son influence¹ ; les enjeux de sécurité autour des liaisons de tram ne font pas exception.

En outre, des négociations interinstitutionnelles peuvent être repérées et constituent une autre entrée dans l'enjeu. Elles tiennent principalement aux rôles respectifs de l'État et de la collectivité – le témoignage précédent du maire d'Ostwald en a donné une illustration d'espèce. Plus largement, le cas montpelliérain est très éclairant. Deux dossiers ont particulièrement fait l'objet de débats.

Il s'agit d'abord de la question spécifique d'un service de police des transports urbains. La Communauté d'agglomération de Montpellier a ainsi réclamé, depuis la mise en fonctionnement du tram en 2000, la constitution d'une brigade dédiée de police nationale, ce qui suppose que l'État en supporte le coût, d'où des discussions, qui ont finalement abouti en 2009. Ces négociations permettent de comprendre le fait que, tout en soulignant les efforts faits au niveau des collectivités territoriales, on communique longuement sur des chiffres qui ne sont pas favorables – et en général peu diffusés –, afin de souligner l'acuité du problème et réclamer que l'État accède à la demande d'une police des transports :

« De 2002 à 2005, les incidents recensés ont augmenté de 67 %. Ce n'est plus acceptable. Deux nouveaux incidents sont venus, en janvier, s'ajouter aux [...] incivilités et agressions qui émaillent le travail quotidien des conducteurs et agents de TaM. Entre 2002 et 2005, le nombre annuel d'incidents recensés est passé de 790 à 1320, soit une hausse de 67 %. La situation actuelle n'est plus acceptable [...]. La ligne de tramway transporte chaque jour plus de 110 000 voyageurs et se classe de ce fait, devant Nantes et Strasbourg. La fréquentation du tramway de l'Agglomération dépasse également certaines lignes de métro, notamment celui de Marseille. Toutes les villes citées, sauf Montpellier, bénéficient d'une brigade des transports de la Police Nationale. Or, entre 2002 et 2004, les atteintes sur le personnels de TaM ont augmenté de 32%, les atteintes aux biens de TaM ont augmenté de 48%, les atteintes aux voyageurs ont augmenté de 64%. Dans le même temps, les actes de vandalisme ont été multipliés par 3,5. [...] Les mesures prises par TaM, la Communauté d'agglomération et la Ville de Montpellier (création d'une équipe d'intervention [...], création de 6 postes d'agents de prévention, installation d'équipements de vidéosurveillance) ne sauraient, à elles seules, pallier les carences de l'État, dont un des rôles régaliens est d'assurer la sécurité des citoyens. La création d'une police dédiée aux transports de l'agglomération de Montpellier s'impose. [...] À l'instar des dispositifs mis en place dans des villes de taille comparable à la nôtre, la Ville demande la création de brigades policières capables de dissuader mais aussi, le cas échéant, de désamorcer les situations de conflit avant qu'elles ne dégénèrent. [...] Mais, depuis 2002, les demandes adressées au ministre de l'Intérieur n'ont [...] pas été suivies d'effet » (MV n° 300, 03/2006).

La négociation avec les services de l'État se révèle complexe ; celle relatée début 2006, portant sur l'affectation de 6 policiers des CRS, est une marque de dynamiques transactionnelles toujours partielles, d'où se dégagent des formules hybrides, qui ne peuvent pleinement satisfaire les élus sur la durée :

« Nous nous félicitons, aujourd'hui, de la réponse apportée par le préfet de l'Hérault [...] annonçant l'affectation de 6 CRS à la surveillance des transports montpelliérains, mais la mesure [...] ne saurait suffire. La Ville de Montpellier, prête à mobiliser ses services, demande la création d'une véritable police des transports » (MV n° 300, 03/2006).

Une issue s'est dessinée au printemps 2009, avec la mise en place d'une brigade spéciale de police nationale. Les responsables de la Communauté d'agglomération saluent la chose, mais le processus – que l'on peut reconstituer à travers les références qui y sont faites dans les magazines communaux et intercommunaux –, à la fois par sa trame temporelle et par le résultat d'espèce, est emblématique de dynamiques de négociation, débouchant sur un produit transactionnel : une brigade *ad hoc* et repérable, mais issue d'une recomposition des services de police existant à Montpellier et non des postes supplémentaires ; c'est d'ailleurs la réserve exprimée par un élu :

¹ Henri Lefebvre, *Le Droit à la ville*, Paris, Anthropos, 1968 ; Dossier « 30 ans : anciens débats, nouvelles questions », *Espaces et sociétés*, 101-102, 2001, pp. 17-34.

« Depuis le 1^{er} mars, une brigade de la police nationale patrouille dans les tramways et bus de l'Agglomération. La création de cette Unité de Sécurisation des Transports en Commun [...] répond au souhait émis dès 2002 par le Président de l'Agglomération Georges Frêche, qui a interpellé maintes fois le Ministère de l'Intérieur à ce sujet. La nouvelle Unité de Sécurisation des Transports en Commun, premier pas vers une meilleure sécurité dans les transports, est composée de 5 policiers et de 5 adjoints de sécurité en tenue, reconnaissables à leur écusson orné d'un dessin représentant les deux lignes de tramway et les bus de l'Agglomération. Spécifiquement affectés aux deux lignes de tramway et aux lignes de bus les plus fréquentées, les policiers patrouilleront aux heures les plus sensibles, du mardi au samedi de 18h à 2h du matin. Des renforts pourront lui être affectés, en particulier la brigade cynophile. Ils travailleront en étroite liaison avec les policiers municipaux, les gendarmes et les agents de la TaM. "Nous sommes très satisfaits que cette brigade voit le jour, nous la réclamions depuis 2002", se félicite le premier Vice-président l'Agglomération, "mais nous regrettons qu'il s'agisse de policiers transférés d'autres brigades et non de créations de postes, car il manque encore des policiers à Montpellier" » (HM n° 261, 04/2009).

Aussi le président de TaM reste-t-il prudent lorsqu'on l'interroge sur le sujet :

« On a des problèmes. La sécurité, on fait attention... On fait attention aux endroits où on passe pour que le tram puisse circuler normalement suivant les lieux. [...] On a des accords avec la police municipale et nationale pour de temps en temps intervenir. On n'est pas à l'abri de ça. Et puis l'État a décidé de mettre une brigade. Police des transports, mais c'est pas vraiment une police des transports comme à Strasbourg et Grenoble » (R.S., TaM, 24/06/2009).

Il ne faut, à ce sujet, pas oublier que l'enjeu de la sécurité et de son ressenti concerne à la fois les usagers et les habitants, d'une part, mais aussi les personnels roulants de TaM, en tant qu'organisation. C'est dans ces deux directions à la fois que se déploient les dispositifs mis en place, en termes de prévention et d'intervention, à l'interne par TaM et en faisant appel à la police nationale :

« Il y a deux choses. Il y a des personnes [employées par TaM] qui sont censées faire de l'aide aux usagers sur le réseau et ils sont mis en voyage régulièrement sur les rames, donc qui sont là, qui assurent une présence et, en cas d'événements, ils peuvent être présents un bon moment. Et puis comme on avait pas mal de difficultés, on a eu quelques agressions, on a mis en place une brigade policière avec la préfecture, à certaines heures et dans certains cas. Ce qui rassure les usagers et les conducteurs aussi. Au niveau social, s'il y a une agression de conducteurs, y'a tout de suite une grève, c'est normal » (S.P., TaM, 19/06/2009).

En termes partenariaux, il est aussi question de la mise en place d'instances locales de coordination inter-institutionnelles, tel le Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD), installé fin 2006 à Montpellier et associant de nombreux acteurs : la ville, les polices nationale et municipale, la préfecture, le procureur de la République, le Conseil général, la TaM (Transports de l'agglomération de Montpellier), la SNCF, la Chambre de commerce et d'industrie, les bailleurs sociaux, l'Éducation nationale, des associations, etc. (Tableau 3). Avec les transports comme domaine d'action explicite (ainsi que les écoles, les incivilités et la prévention spécialisée), le CLSPD vise à « coordonner l'ensemble des informations relatives à la sécurité à Montpellier, à les analyser, et les mettre en cohérence pour une meilleure efficacité », avec des modes de travail plus transversaux, notamment entre policiers municipaux, agents de surveillance de la voie publique et agents de la police nationale. « Depuis la fin de l'année 2006, une cellule de coordination, le "groupe transports" se réunit chaque mardi, à l'Hôtel de police, pour faire le point sur les faits marquants de la semaine en matière d'insécurité dans les transports et mettre en commun des données chiffrées. En fonction de ces éléments, les policiers municipaux surveillent de près les terminaux du tramway et sécurisent plus particulièrement les arrêts desservant certains établissements scolaires. [...] Enfin, les agents de surveillance de la voie publique (ASVP) mobilisent leur action sur les stationnements gênants et abusifs, afin d'assurer la fluidité des différents réseaux » (MV, n° 310 02/2007). Ceci témoigne d'une vision large de la problématique de la sécurité du tram, associant sûreté et sécurité, du réseau et des personnes.

Un dispositif partenarial assez proche a également été mis en place dans la Communauté urbaine de Strasbourg, ce dont se félicite la majorité UMP en 2005 :

« La lutte contre l'insécurité et la volonté de restituer à nos concitoyens des zones de vie apaisées constituent des axes forts de l'action engagée par l'équipe de Fabienne Keller et Robert Grossmann. Cette politique repose sur un équilibre entre prévention, dissuasion et répression et sur un renforcement du partenariat avec les services de l'État, et particulièrement avec la Police Nationale [...]. En effet, il n'y a aujourd'hui de réponse durable en ce domaine de la sécurité qu'en mobilisant chacun des acteurs concernés sur des objectifs fixés ensemble et en prenant aussi en compte la mobilité de la délinquance. C'est toute la philosophie du Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) présidé par le président de la CUS et auquel participe outre le président du Conseil général, le préfet et le procureur de la République, les maires de l'agglomération strasbourgeoise, par ailleurs, signataires du Contrat Local de Sécurité (CLS), document de référence qui a déterminé un certain nombre d'actions prioritaires pour le rétablissement de la sécurité » (SM n°164, 06/2005).

Dans ce cas d'espèce, c'est le développement de la vidéosurveillance « sur l'espace public et dans les transports en commun » qui est en particulier décidé (SM n°164, 06/2005).

4.3. Tram et vidéosurveillance : entre sûreté et insécurité, quel enjeu politique ?

À partir des constats précédents, on peut lire l'enjeu de l'introduction de la vidéosurveillance dans les trams et à leurs abords comme un répertoire investi et énoncé différemment, à partir des deux qualifications de sûreté et/ou de sécurité. La vidéosurveillance peut être politiquement plus ou moins assumée en tant que telle ou euphémisée en jouant sur la combinaison des deux registres (Tableau 3). Elle peut donc être l'objet de négociations comme de conflits politisés localement, mais qui n'en restent pas moins « cadrés » à ces aménagements eux-mêmes, sans déborder sur le projet de tram en tant que tel, qui a acquis une position « en surplomb » : les opposants à la vidéosurveillance veillent à ne pas apparaître comme les adversaires de la sécurité du tram.

Montpellier : le choix initial assumé de la vidéosurveillance

À Montpellier, le choix de la vidéosurveillance a été assumé dès le départ, avec l'installation d'équipements dans les voitures et les stations de la ligne 1 du tram, puis pour la ligne 2, en évoquant explicitement les incidents et les agressions ; il en est de même au niveau des parkings relais :

« Des équipements de vidéosurveillance ont été systématiquement installés dans les voitures et aux stations de tram pour un montant de deux millions d'Euros, dans le but de lutter contre les incidents et les agressions » (HM n° 220, 06/2005). « Une vingtaine de caméras de surveillance, installées le long du parcours des principales lignes de transport en commun, émettent des images 24/24h » (MV n° 310, 02/2007).

« Le parking d'échanges Occitanie, après avoir été agrandi, s'accompagnera d'une vidéosurveillance. Chaque étage ainsi que les entrées et les sorties seront visualisées par le gardien présent dans la guérite d'entrée et enregistrées. Un garage à vélos sera géré par le gardien du parking d'échanges depuis sa guérite. En effet, un gardien est présent sur le site de 7h à 20h et un système vidéo équipé de 21 caméras surveille en permanence les lieux » (HM n° 196, 04/2003 ; n° 211, 09/2004).

Le discours des élus est direct, même si le vice-président de la Communauté d'agglomération chargé des transports reconnaît qu'on ne peut, en toute rigueur, juger de l'efficacité de ces équipements. Ils n'en sont pas moins, aujourd'hui, selon lui, devenus – politiquement ? – « indispensables » :

« Ben, vous faites le con, vous êtes filmés. C'est tout ! On a même rajouté, quand on a passé les rames de 30 à 40 m, on en a même rajouté au milieu. Bien sûr !
– Et cela vous a permis d'améliorer la sécurité ?

On n'en sait rien. On peut toujours rêver, après. Le problème, c'est qu'il faudrait les enlever pour savoir ce que cela devient : on en a mis dès le départ. [...] Mais cela dépend des heures de la journée, cela dépend des stations. C'est très compliqué... » (R.S., Vice-président de la Communauté d'agglomération de Montpellier, 18/06/2009).

Une interlocutrice de la TaM va dans le même sens, en soulignant que les réglementations intègrent de plus en plus cet outil, pour lequel l'équipement montpelliérain se veut en pointe :

« De toute façon, il y a une réglementation qui va faire que ça va être obligatoire. Nous, on a déjà de la vidéosurveillance sur tous les points sensibles. [...] Si aujourd'hui un conducteur nous appelle et nous dit "il se passe quelque chose", on a déjà des caméras, mais ce qui va être obligatoire, c'est l'enregistrement à donner aux services de police s'ils nous le demandent. Donc il faut qu'on garde les bandes pendant 24h ou 48h et qu'on puisse leur donner s'ils en ont besoin. Mais on a déjà de la vidéosurveillance, c'est indispensable. Et il y a aussi des systèmes sur les rames qui permettent de visualiser tout le pourtour de la rame, parce qu'il y a beaucoup de mouvements et le conducteur est toujours à l'affût de ce qui se passe à l'extérieur, donc on a rajouté des caméras et cela leur a apporté beaucoup en termes de sécurité. [...] On en a un paquet quand même. Et on ne les affiche pas toutes parce qu'on joue sur les caméras en fonction des événements qu'on veut surveiller » (S.P., TaM, 19/06/2009).

Strasbourg : l'introduction de la vidéosurveillance suite à des incidents pouvant brouiller l'image du tram

Le cas strasbourgeois est plus complexe que celui de Montpellier. La vidéosurveillance n'est pas présente au moment de la réintroduction du tram par la municipalité PS de Catherine Trautmann. C'est à la suite d'incidents pouvant brouiller l'image du tram (et de ses porteurs), coïncidant avec une transformation concurrentielle du *leadership* socialiste local et de la scène municipale, que le débat s'impose sur l'agenda. Roland Ries, qui remplace Catherine Trautmann lorsque cette dernière devient ministre, prend son contre-pied. La position de C. Trautmann, jugée trop favorable aux « bandes de jeunes » s'en prenant au tram, a donné lieu à une polémique sur la scène politique locale et dans la presse régionale. Aussi, en même temps qu'il fait voter l'installation d'un système de vidéosurveillance du tram (opérationnel en 2002), c'est sa propre position mayorale qu'il entend asseoir, vis-à-vis des habitants mais aussi à l'interne, au niveau du PS bas-rhinois. Là encore, des transactions tacites permettent d'expliquer la configuration du projet, initialement présenté comme liant enjeux de sûreté et de sécurité. C'est là un pas de côté face à la controverse « sécuritaire » pour un maire socialiste voulant se démarquer d'un autre maire socialiste. En même temps, cette genèse permet de saisir tout un non-dit, in-négocié car in-négociable politiquement au moment de la décision d'introduction du système de caméras, et par conséquent un répertoire d'action qui est, par la suite, progressivement centré sur la lutte contre l'insécurité.

– L'installation d'un système de vidéosurveillance d'abord présenté comme liant enjeux de sûreté et de sécurité

La CTS dispose depuis 2002 d'un système de caméras de surveillance du réseau de tram. Leur acceptabilité sociale n'allant initialement pas de soi, elles sont présentées comme rendant indissociablement un double service, en termes de sûreté du réseau (incidents techniques) et de sécurité des usagers (incidents de personnes). Pour rompre avec l'image déshumanisée de la vidéosurveillance, on fait témoigner dans le magazine municipal l'une des personnes chargées de la mission de surveillance, c'est-à-dire de regarder les images prises en temps réel pour un témoignage sur le caractère prenant de la mission, significativement qualifiée de « pompiers du réseau » – c'est-à-dire une mission de service et d'assistance et non de surveillance policière :

« Au PC central de la compagnie, trois employés scrutent les écrans qui diffusent les images prises par les caméras de surveillance réparties dans toute la ville. “Ce sont nos yeux sur le terrain”, commente Cécile, qui effectue ce travail depuis 8 ans. “Un travail stressant, assure-t-elle, car nous devons veiller à la bonne continuité du trafic. Trouver des solutions à distance aux problèmes qui se posent : accidents, pannes, agressions... Il faut parfois dérouter les bus avec lesquels on est relié en permanence ou en appeler d’autres à la rescousse. On est un peu les pompiers du réseau... Mais la soirée finie, je ne peux pas m’endormir tout de suite. Il me faut du temps pour faire retomber la tension” » (SM n° 128, 02/2002).

Dans le même sens, les élus et techniciens strasbourgeois que nous avons rencontrés s’emploient en première lecture à mettre à distance toute vision qui serait d’abord ou strictement « sécuritaire » :

« Les enjeux de sécurité sont gérés par le biais d’une présence physique et d’une présence de caméras. Pour ma part, je n’y vois aucun inconvénient tant que ce n’est pas généralisé. Dans les tramways, je ne suis pas choqué qu’il y ait des caméras » (J.-J. G., adjoint au maire de Strasbourg, 09/06/2009).

« C’est une vidéosurveillance, mais qui est uniquement axée sécurité tram, on peut pas exploiter les vidéos. D’abord, ce sont des caméras qui sont fixes, on n’a pas de caméras mobiles, [...] c’est vraiment pour vérifier que tout se passe bien sur le réseau, mais en termes tram. [...] Et puis nous on filme que les lieux sensibles, donc c’est les terminus, c’est les appareils de voies et puis c’est certaines stations qui sont plus fréquentées que d’autres, mais pas tout le tracé » (C.F., CUS, 11/06/2010).

– Un répertoire d’action qui est progressivement centré sur la lutte contre l’insécurité

De façon plus explicite par la suite, et assumée par les décideurs locaux de la majorité municipale et intercommunale UMP Keller-Grossmann, la CTS équipe bus et tram de caméras ainsi que l’espace public environnant pour des raisons énoncées comme de sécurité. Pour s’en convaincre, on peut rapprocher un article publié en 2001 dans *Strasbourg Magazine* et une tribune du groupe politique de la majorité municipale en 2005.

La décision de Roland Ries en 2000 fait d’abord l’objet d’une communication prudente, destinée à rassurer les uns et les autres, les tenants de ce dispositif pour assurer une meilleure surveillance dans les TC et améliorer le sentiment de sécurité des usagers (mis à mal par des épisodes d’incidents médiatisés, avec des « bandes de jeunes ») ; et ceux des libertés, que la surveillance vidéo mettrait à mal. Il est donc question à la fois de l’efficacité du système (sa discrétion, le fait qu’il a été expérimenté déjà dans d’autres grandes villes... comme Montpellier) et des garanties qui sont apportées quant à l’utilisation des données collectées. La vidéosurveillance comme outil est resituée dans un cadre plus large, mettant en avant la présence physique dans le réseau, à la fois les contrôleurs et les chauffeurs de façon générale – car c’est une autre critique souvent formulée à l’endroit des caméras que de ne pas remplacer la présence des agents :

« Les caméras [...] sont à peine visibles : un minuscule point noir d’un centimètre de diamètre. Leur angle de prise de vue et la définition de l’objectif suffisent amplement à l’identification, en cas de troubles et d’incidents, des éventuels fauteurs, que ceux-ci se trouvent à l’entrée, au milieu ou au fond du véhicule. [...] Cette technique, déjà utilisée à Montpellier ou dans le métro parisien par exemple, a déjà démontré son efficacité. “Ce dispositif n’est pas la panacée, ce n’est qu’un élément pour faire reculer l’insécurité et l’utilisation est strictement réglementée”, relève le directeur général de la CTS. En effet, seuls les Correspondants prévention sécurité, des agents habilités par la Préfecture, peuvent retirer la disquette sur laquelle les images sont enregistrées et les visionner. [...] Mais en cas d’absence d’incidents, les images sont “écrasées” toutes les 10 à 12 heures, par de nouvelles images. La CTS [...] a depuis plusieurs années appliqué d’autres mesures pour améliorer la sécurité en privilégiant la présence humaine : plus de 80 personnes interviennent chaque jour sur le réseau pour des missions de prévention-sécurité » (SM n° 119, 04/2001).

En 2005, le ton est bien plus offensif, avec un bilan très positif de l’introduction de la vidéosurveillance dans les trams, chiffrages à l’appui, qui correspondent à la fois aux faits constatés par les services de police et à la perception de la sécurité et du dispositif par les habitants. La politique volontariste de la majorité UMP est mise en avant, en même temps que

les partenariats entre acteurs publics, collectivités et services de l'État, signe de négociations permanentes là encore. L'extension progressive du dispositif en est une illustration, rapportée à un objectif clairement posé : « construire une ville plus sûre », où c'est toute la place du tram dans les projets urbains qui est confirmée :

« À ce jour, ce sont près de 90 caméras qui sont opérationnelles, dont [...] 25 dans les bus et les trams. Ces caméras sont reliées à un centre de supervision dans lequel sont aujourd'hui employés quatorze opérateurs assermentés, assurant par roulement une veille permanente devant les écrans, en liaison constantes avec les services de la Police municipale de Strasbourg et la Police nationale, qui sont mobilisables à tout moment du jour et de la nuit sur le territoire de l'agglomération. Outil de prévention et de dissuasion, le dispositif de vidéosurveillance a d'ores et déjà fait preuve de son efficacité. L'évolution à la baisse est particulièrement notable au centre-ville de Strasbourg, où la délinquance générale a baissé de 20% entre 2003 et 2004 ; la délinquance dite "de voie publique", qui concerne les faits les plus courants et dont souffrent le plus les habitants a, quant à elle, chuté de 35%. De tels résultats n'ont jamais été obtenus depuis plusieurs années. Les mêmes effets positifs ont été observés sur le quartier de la Meinau, où les diminutions sont respectivement de 7 et de 12%. [...] Les habitants de Strasbourg, de leur côté, plébiscitent le recours à la vidéosurveillance. D'après un sondage réalisé en avril 2005 au centre-ville par E.D. Institut auprès de 591 personnes, l'opinion en faveur des caméras est largement positive. Ainsi, 64% des personnes interrogées estiment que la vidéosurveillance a un impact positif sur la sécurité et 58% s'estiment satisfaites par le dispositif existant. Par ailleurs, 62% observent une amélioration de la situation et 63% sont satisfaits de cette évolution. Forte de ces bons résultats, notre équipe a donc proposé d'étendre le dispositif de vidéosurveillance à d'autres secteurs de l'agglomération strasbourgeoise. Ainsi, il est prévu d'installer une cinquantaine de caméras supplémentaires. [...] Jour après jour, nous consacrons tous nos efforts pour construire une ville plus sûre » – Groupe politique Union pour Strasbourg (SM n°164, 06/2005).

S'agissant de la question de l'efficacité du dispositif, revendiquée par les élus, elle repose selon nos interlocuteurs sur une double fonction dissuasive et répressive ; une décennie plus tard, le changement de répertoire est sensible par rapport aux prudences avancées au moment de l'introduction du système en 2000. La vidéosurveillance dans les trams s'est aujourd'hui banalisée, et l'on évoque un support pour sanctionner les délits, alors même que depuis 2008 la majorité est à nouveau à gauche (avec le même Roland Ries à la tête de la municipalité). Les deux extraits d'entretiens suivants avec des techniciens de la CTS et de la CUS sont parlants :

« Il y a deux fonctions. Une fonction dissuasive : il s'agit pas de le cacher, on annonce clairement que c'est sous vidéosurveillance, ça permet de faire en sorte qu'on fait pas n'importe quoi et qu'on est dans un lieu public qui est surveillé. Et l'autre élément positif, c'est un allié parce qu'après on a des images en cas d'agression. Nous on regarde jamais les images, on les utilise pas, par contre elles sont systématiquement enregistrées et dès qu'il se passe un événement, elles sont identifiées et transmises à la police. Du coup, c'est un élément qui permet de reconstituer les scènes beaucoup plus facilement, bien identifier ce qu'il se passe et les causes du conflit et éventuellement d'appréhender les auteurs. Donc c'est une façon de traiter les problèmes de façon beaucoup plus rapide et de montrer à un moment que lorsqu'il y a eu délit il est pas impuni, mais qu'il y a une suite. Et donc il a valeur d'exemple pour ceux qui le font, il a valeur de faire baisser la crainte ou la tension, soit chez les agents, soit chez les clients, parce qu'à un moment donné [les auteurs] ne restent jamais impunis » (J.T. CTS, 17/06/2009).

« Bus et tram ont des caméras intégrées. [...] Sinon il y a quand même pas mal de gens qui sont traduits en justice, ça se sait pas trop, mais grâce aux caméras on repère très vite les gens qui ont fait des mauvaises actions. Il y en a quand même pas mal qui passent au tribunal » (M.M., CUS, 02/03/2007).

On retrouve donc le double motif déjà repéré à Montpellier, à savoir que la vidéosurveillance s'adresse non seulement aux usagers des trams mais aussi, à l'interne, aux personnels de la compagnie des transports ; à ce titre, il s'agit d'une politique « négociée » qui est à la fois territoriale (équiper certains espaces publics...) et organisationnelle. Loin des discours souvent un peu convenus des élus, évoquant le nécessaire écho à donner à la préoccupation des habitants et des clients, un responsable de la CTS va même jusqu'à souligner en premier ressort les demandes des agents de l'entreprise et les mobilisations à l'interne ayant poussé au développement de la vidéosurveillance ; mais il s'agit là d'une

transaction informelle et tacite – le principe de l'intérêt général amenant à convoquer la figure du citoyen comme mode de légitimation, davantage que les conducteurs :

« C'est plus une demande en interne, la vidéosurveillance, et notamment pour nos agents, qui sont sans arrêt sur le terrain, malgré tout plus soumis à ce risque, et puis de toute façon représentants d'entreprise donc plus sensibles que l'ensemble des clients, qui sont eux beaucoup plus anonymes dans le réseau. Ceci dit, on n'a pas non plus de levée de bouclier de la part des clients disant "mais arrêtez, il y a de la vidéosurveillance, on veut pas être filmé". [...] Ce que nous disent les clients, c'est qu'ils veulent voyager tranquille, à nous de trouver les bonnes solutions. [...] Je pense que les gens ne sont pas forcément demandeurs mais ne sont pas du tout opposés. [...] On est dans un lieu public, on est en représentation sociale quelque part, ça choque pas forcément les gens » (J.T., CTS, 17/06/2009).

5. Le tram dans la fabrique de la ville et de la métropole

Objet d'investissements politiques, sociaux et environnementaux croisés en DD urbain, le projet de tram fait sens dans la fabrique de la ville, sinon de la métropole, au-delà de la fonction de moyen de transport (Tableau 7). C'est vrai par les aménagements qui l'accompagnent, comme par la dimension économique des enjeux qu'il emporte. Mais, si le tram est (devenu) un tel « grand projet », on peut se demander en quoi il reste, à ce titre, négociable.

5.1. Les aménagements autour des lignes de tram : repenser l'espace, le quartier, la ville ?

Les aménagements liés au projet de tram ne se limitent pas aux seules lignes de transport *stricto sensu*. L'échelle de pertinence est celle du quartier voire de la ville, en termes de « capacités d'intégration urbaine du tram »¹. Ce propos d'un fonctionnaire de la CUS est très caractéristique :

« Quand on amène le tram dans un quartier, on change tout, l'emprise du tram et tout ce qu'il y a autour. Et, de plus en plus, la politique de la ville, c'est, par exemple, sur Hautepierre [quartier dit sensible] non seulement on amène le tram mais on va plus loin, on restructure les avenues, on restructure le tissu commercial, on réhabilite les immeubles. Le tram, c'est une composante de l'urbanisme, ça prend son sens là dedans » (C.F., CUS, 11/06/2010).

Quant à ce cadre de la TaM, il va plus loin encore sur le rôle moteur et structurant du tram ; les projets de développement urbains seraient négociés à partir du projet de tramway, et non l'inverse : « Tout est fait aujourd'hui, c'est la chance qu'a Montpellier par rapport à d'autres villes tout est fait pour le TC et la ville se développe autour. Enfin, moi c'est le regard que j'ai » (P.F., TaM, 22/06/2009).

Du réseau à la ville : la requalification étendue des espaces desservis

On repère des opérations de requalification étendue des espaces desservis, autour et à partir des emprises du tram : voiries, carrefours, places, ouvrages d'art sont aménagés, construits ou adaptés – la liste serait longue à égrener, la réalisation du viaduc Loubat, à Montpellier, pour 12,4 M€ peut être tenue pour emblématique. Comme il est répété dans les magazines strasbourgeois, l'arrivée du tram dans un morceau de ville est l'occasion de largement « repenser l'espace public ». La fonction dévolue au tram dans l'agglomération de Montpellier, projeté en anticipation du développement de nouveaux quartiers urbains, qui seraient ainsi dotés d'emblée de TC performants, au risque toutefois de favoriser de fait

¹ C'est ce sur quoi insistent Catherine Bernié-Boissard et Jean-Paul Volle, dans le cas montpelliérain : « Le réseau du tramway », *art. cit.*, notamment p. 69 sq.

l'étalement de la ville, peut se comprendre de la même façon, et donner lieu à débats, car ces priorités sont susceptibles de se contredire en DD.

– Autour du tram : réaménagements de voiries, carrefours, places...

L'arrivée du tramway, au centre-ville comme dans différents quartiers et communes d'une agglomération, s'accompagne d'aménagements de voirie et des espaces environnants, qui attestent la dimension structurante de ce TC en termes d'opérations urbaines transversales. Une responsable de la société des transports de l'agglomération de Montpellier déclare ainsi : « C'est un vrai projet, c'est-à-dire qu'on va au-delà d'un projet de transport. Nous [la TaM], on n'est qu'un petit vecteur dans tout le projet urbain et c'est ça notre vraie fierté » (S.P., TaM). Le tram fait ainsi sens à plusieurs échelles, à la fois au niveau d'un quartier et de la ville, et en tant que mode de mise en relation qui transforme les formes urbaines comme les espaces-temps et leurs perceptions courantes. Ceci se vérifie dans l'aire urbaine de Strasbourg comme de Montpellier. On ne peut retenir ici que quelques exemples évocateurs.

L'entrée du quartier du Neuhof, espace urbain périphérique composé notamment de grands ensembles et constituant un « quartier sensible » de l'agglomération strasbourgeoise, connaît un important réaménagement lié à la nouvelle desserte du tramway. Le bilan qui en est tiré fin 2007 est significatif de la portée conférée à ces opérations : elles ne sont pas uniquement pensées par rapport au tram comme mode de circulation urbaine, mais y voient un outil de DD et de cohésion sociale, en termes de production de centralité dans le quartier et d'accessibilité à la ville et aux services urbains. L'expression de « couture urbaine » (par opposition aux coupures territoriales et en relation métaphorique à la ligne de tram qui relie) est symptomatique de ces fonctions élargies du tram dans la fabrique de la ville :

« Le long de l'avenue du Neuhof, c'est de la véritable "couture urbaine" qui a été entreprise, avec la transformation radicale du paysage, orchestrée dans le cadre de la rénovation urbaine du quartier [...]. Le tram, lui, entre au Neuhof par une voie parallèle d'où on redécouvre les maisons et le cœur de quartier [...], avant de rejoindre la station Rodolphe Reuss, symbole des changements opérés ici. [...] La place est aujourd'hui terminus et arrière-gare tram et appelée à devenir le nouveau centre du Neuhof. S'y rassembleront en effet la mairie de quartier, un jardin public, un grand pôle culturel et un supermarché en cours de construction » (SM n°187, 10/2007).

De la même façon, le responsable du GPV du Neuhof souligne la place centrale dévolue au tram dans le projet de requalification urbaine du quartier, compte tenu des aménagements qui l'accompagnent et des transformations qui s'ensuivent, à la fois dans les formes urbaines et dans les usages des lieux, tissant de nouvelles « urbanités », selon ses propres termes, où on retrouve l'idée d'appropriation du projet urbain par les habitants – ce qui suppose qu'il s'agisse d'un projet négocié :

« Le tram a permis de marquer le coup d'envoi du projet de rénovation urbaine et il a permis de requalifier quand même largement l'espace public de manière assez rapide. Parce qu'avec les travaux du tram on a toujours des aménagements connexes d'espaces publics. [...] C'est comme ça qu'a été fait tout le réaménagement du Neuhof. Des parvis d'église, par exemple, qui étaient repris, ça été accompagné du recalibrage des voies et des chaussées, l'aménagement de pistes cyclables, qui n'existaient pas du tout. Donc le désenclavement c'est aussi ça. Ça a permis de réorganiser les lignes de bus [...], ça a permis de recréer des centralités ou de créer tout court des centralités qui n'existaient pas. Notamment autour du terminus et de l'arrêt de tram va se construire une centralité avec les équipements publics : la mairie de quartier, une médiathèque, un pôle culturel, un supermarché... [...] Ce qui est intéressant aussi, c'est que le tramway a changé l'usage de certains lieux. Clairement, quand on crée un arrêt de tramway, autour se crée un passage différent, un usage de l'espace public différent, [...] il y a de l'urbanité qui est créée clairement. [...] Les transformations du Neuhof, on peut y arriver à travers la transformation déjà physique du quartier mais aussi grâce aux habitants, qui sont des relais de la transformation de leur propre quartier. La relation avec l'extérieur pour nous est importante dans le changement d'image qu'on peut véhiculer et parce que le Neuhof souffre d'une image historiquement négative à l'échelle de la CUS et de la région en général, presque de la France... c'est là où brûlaient les voitures... [...] Donc c'est un moyen

de transport vital pour les habitants et pour le projet de rénovation urbaine pour la transformation du quartier. S'il y a un élément central de ce projet, c'est bien le tramway » (J.M., GPV Neuhof, 31/07/2009).

Un deuxième exemple parlant concerne cette fois le centre-ville de Strasbourg, avec le réaménagement de la place de l'Homme de Fer, qui constitue le premier nœud d'interconnexion entre lignes de tramway. Comme l'explique cet urbaniste, l'opération dépasse de beaucoup le projet de transport dans la production de centralité, pour le tram et pour la ville :

« Il y a une volonté, un gros travail au niveau architectural, au niveau paysagisme autour du tramway. [...] C'est un projet de ville, c'est un projet d'espace public. [...] On a privilégié sur certains aspects la dimension paysagère à la dimension fonctionnelle, c'est clair [...] Mais la ville n'est pas que fonctionnelle, il y a un moment faut accepter que ça fonctionne un petit peu moins bien, que ce soit un petit peu plus agréable à vivre, dans une notion paysagère, espace public, lien social. [...] Il y a eu un travail sur l'espace public phénoménal. [...] Le meilleur exemple reste quand même la Rotonde de la place de l'Homme de Fer. Avant, cette place n'existait pas, [...] le centre de Strasbourg c'était la Place Kléber. Or on sait que ça sera le croisement [des lignes A et B], ce sera sur la Place de l'Homme de Fer, pas sur la Place Kléber, donc il faut donner à ce lieu une centralité. Comment donner une centralité à un lieu qui est quand même un triangle vide, un carrefour qui n'a rien d'extraordinaire [...] Il y a cette idée de créer physiquement cette place, avec cette rotonde. Aujourd'hui, personne ne voit plus la rotonde, elle fait partie du décor. Pour la qualité de l'espace public, c'est un des meilleurs exemples qu'on puisse trouver. C'est pas quelque chose de compliqué, mais qui réellement change la ville... et quelque chose qui n'a pas de fonction, sa fonction c'est de créer de la centralité » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

À Montpellier également, l'arrivée du tram s'accompagne de réaménagements de l'espace public, qui donnent la mesure du tram comme projet urbain structurant. Marques concrètes de la ville en train de se faire et de se renouveler, plusieurs ouvrages d'art sont construits ou adaptés pour permettre le passage des lignes de tram. L'un des plus importants, qui porte significativement le nom de l'inventeur du tramway, est le viaduc Loubat, inauguré en mars 2006, après 17 mois de travaux et un coût de 11 millions d'Euros. Il a pour objet de permettre de fluidifier le flux automobile, en compensant le passage de deux lignes de tramway au palais des congrès de Montpellier, le Corum : c'est le tramway et ses extensions qui impactent d'autres aménagements urbains et de voirie. L'interprétation de cette réalisation est toutefois assez complexe, car il s'agit d'une voie directe, sans carrefour à feux, vers l'est de Montpellier, destinée à absorber 8 000 véhicules par jour. Le point est significatif de logiques incrémentales et de négociations permanentes lorsqu'il s'agit de peser sur la place de la voiture en ville, difficile à réduire. Ce type d'aménagements montre les compromis par lesquels passent les décideurs locaux : pour étendre le réseau de tram, ici la 2^e ligne, et ne pas induire des difficultés de circulation trop conséquentes sur les voies routières, on met en place un nouvel ouvrage qu'est ce viaduc¹.

Autre exemple, l'avenue de la Mer sera « embellie et totalement desservie » par la 3^e ligne du tram en projet pour 2012. Une vaste opération de renouvellement urbain est annoncée, avec pour objectif affirmé de « faire évoluer le tissu commercial local en y intégrant de l'habitat et des activités tertiaires, tout en préservant l'environnement » (HM n° 258, 01/2009). Il en est de même de l'avenue Raymond-Dugrand qui doit être « complètement relookée en 2011. Elle se transformera en une véritable entrée de ville, intégrant la ligne 3 du tram » (MV n° 333, 03/2009). Le magazine municipal revient longuement sur le projet, qui apparaît « négocié » en DD urbain : une pluralité de fonctions urbaines s'y veulent animées par le tram :

« L'avenue, qui porte le nom de Raymond Dugrand qui fut adjoint au maire, délégué à l'urbanisme de 1977 à 2001, [...] bénéficie d'un environnement exceptionnel, bordée à l'ouest par la coulée verte du Lez

¹ HM n° 208, 05/2004 ; HM n° 213, 11/2004 ; HM n° 217, 03/2005 ; MV n° 296, 11/2005 ; HM n° 228, 03/2006 ; MV n° 300, 03/2006 ; HM n° 235, 12/2006 ; MV n° 308, 12/2006.

et à l'est par celle de la Lironde. Cette voie [...] va faire l'objet d'une restructuration complète, [...] accueillant, de part et d'autre, des immeubles conçus par des architectes de renom. L'objectif de cette transformation est de réaliser un lien structurant dans ce nouveau quartier multifonctionnel, au sein duquel se mêleront logements, activités, espaces verts et équipements publics et privés. « Sur 1 500 m, explique l'adjoint délégué à l'urbanisme, la ville va construire des immeubles design, dont les rez-de-chaussée accueilleront des commerces, les étages supérieurs des bureaux et les sommets, des logements. La ligne 3 du tramway servira de liaison nerveuse à cette épine dorsale sans précédent qui drainera tous les nouveaux quartiers ». [...] L'avenue sera somptueuse et vivante, lieux d'activités où les piétons seront rois, grâce à un espace central de 10 mètres de large » (MV n° 333, 03/2009).

Dans les deux agglomérations étudiées, c'est donc largement aussi au titre des aménagements qui les accompagnent que les lignes de tram constituent un « grand projet » urbain, en termes de structuralité comme de coûts, ainsi que le note un technicien de la Communauté urbaine de Strasbourg :

« En termes de moyen de structuration, c'est un outil puissant, et en même temps en termes d'amélioration de la qualité de l'espace public en général on n'aménage pas seulement une plate-forme de six mètres, on aménage aussi toute l'emprise publique... et des places... [...] C'est clairement un outil de réaménagement, de requalification urbaine, et c'est ça qui coûte le plus cher » (M.M., CUS, 02/03/2007).

– Le tramway « en anticipation »

La maîtrise de l'étalement urbain constitue à l'heure actuelle un enjeu croissant en DD. Là aussi, le tram est présenté comme un vecteur d'intervention possible : le développement de TC en anticipation des constructions futures est censé offrir d'entrée de jeu un service efficace aux résidents et usagers de ces « nouveaux » quartiers, et les dissuader ainsi d'utiliser leur voiture, en même temps que de structurer une densité urbaine plus élevée autour des lignes. Interrogé en 2007, l'adjoint au maire de Montpellier chargé du DD, qui est un élu Vert, met en avant cette fonction :

« Le système de transport est intégré dans le SCOT [schéma de cohérence territoriale] notamment parce qu'il y a une préconisation d'urbaniser et de densifier des axes du tram. Le tram est devenu un axe structurant de l'urbanisme. Par exemple, sur la ligne 2 à Montpellier, il y a des quartiers qui se créent, desservis par la ligne de tram » (J.-L. R., 01/03/2007).

Le projet de tram vient ici rejoindre, dans les rapports urbain/péri-urbain/rural, la négociation du SCOT dit « inversé » dans l'agglomération montpelliéraine¹, qui a trait à l'objectif de densification. Ce SCOT a la particularité d'être « en étoile », par rapport aux modes classiques, et situe les extensions du tram en anticipation des extensions urbaines à venir. Interrogé en 2007, l'adjoint au maire de Montpellier en charge du DD en explique le principe comme suit :

« Le SCOT est parti d'une carte inversée : au lieu de partir des zones déjà construites, on est parti d'une carte des zones agricoles et des zones naturelles qu'il fallait à tout prix préserver, et le principe ça a été de limiter l'extension urbaine [...] On ne va pas conquérir de nouveaux espaces, on essaie de combler des enclaves, de limiter l'extension et de fixer des limites construites, pour rendre ces limites pérennes. [...] Ensuite, le SCOT a pris [en compte] [...] le développement de l'urbanisme le long des lignes de TC, notamment des lignes de tram [...]. Donc il y a des nouveaux quartiers qui sont en cours de construction : densifier autour de ces lignes de tram parce qu'on sait très bien que c'est là que les gens utilisent les transports en commun » (J.-L. R., 01/03/2007).

Ce choix peut donner lieu à des débats si l'on se place dans un référentiel de DD. Le tram en anticipation peut être interprété diversement : soit comme un travers, une invite à l'extension vers des zones non encore urbanisées et agricoles, c'est-à-dire le contraire de ce qu'un mode de transports en mobilité durable devrait favoriser, soit comme un projet d'avenir

¹ Chris Younès, David Marcollon, Didier Rebois, « Qualifier le développement durable. De l'utopie aux figures urbaines du projet », *art. cit.* ; Laurent Viala, Jean-Paul Volle, « Le schéma de cohérence territoriale », *art. cit.*

pour maîtriser l'expansion et l'usage de la voiture pour le futur en offrant aux habitants des zones desservies d'entrée de jeu un TC performant, qui puisse constituer une alternative crédible à l'utilisation de la voiture. On retrouve ici tout l'enjeu des transactions de rupture (sortir de l'extension urbaine, qui induit toujours plus de flux automobiles) ou de continuité (gérer cette extension avec un TCSP qui contienne l'usage de la voiture) dans la négociation des projets urbains.

Les prises de position d'élus et d'experts qui sont reproduites dans le magazine *Harmonie* s'inscrivent dans la deuxième hypothèse : celle de transactions de croissance où le DD s'apparente à un jeu sur les marges pour peser sur la fabrique de la ville face à des impératifs économiques et de développement local toujours associés à une certaine extension, mais se voulant maîtrisée. Le tram est convoqué justement pour soutenir ce scénario présenté comme « raisonnable », mais donnant à voir du négociable (le DD, le tram...) par rapport à du non-négocié/ non-négociable ? :

« Ce qui n'est pas rentable aujourd'hui, vu le faible taux de densité des communes en périphérie (3 habitants à l'hectare), le sera dans quelques années avec un aménagement du territoire cohérent et réfléchi » – Jean-Pierre Moure, premier vice-président de Montpellier Agglomération ; « Le modèle d'urbanisation actuel a ses limites. Avec le SCOT, il faut mettre en place un modèle durable : aller vers une densification raisonnable d'une trentaine d'habitants à l'hectare, avec une part de logements collectifs plus importante et une desserte en transports en commun assurée de ces points d'urbanisation » – Jean-Paul Volle, professeur de géographie [en contacts réguliers avec les élus] (HM n° 218, 05/2005).

Cet associatif local, souvent critique par rapport aux politiques de transports, pose bien l'enjeu des dessertes de tramway dans cette négociation par rapport à des perceptions d'attentes que peut représenter la « densification linéaire ». On se situe dans l'ordre de la transaction de continuité – il y a des extensions, voire de l'étalement urbain, avec de nouveaux lotissements, etc., ce qui correspond à des aspirations des habitants d'acquérir une maison, etc. – tout en introduisant une dimension en DD à travers la réalisation de lignes de tram préexistant à l'installation des riverains, ceci devant favoriser l'emploi du TC :

« Moi, je suis contre la densification. Parce que, quand vous faites des enquêtes sur le désir de logement de la population française, les gens ont plutôt envie de vivre dans des petites maisons avec un jardin. Donc on ne peut pas le faire dans la ville. Or, on favorise le logement et la densification en ville, sous prétexte qu'on fait moins de déplacements. Le problème, c'est qu'on ne fait que déplacer les problèmes sociaux. [...] J'ai toujours été pour ce qui se pratique en Suisse, à savoir la densification linéaire, c'est-à-dire qu'on fait une ligne de transport assez longue, qui va en campagne, et puis on construit autour des stations. Dans la mesure où vous avez des transports rapides, avec une fréquence horaire correcte, il n'y a aucune raison que les gens prennent leur voiture, si vous [les] reliez au centre » (M.B., Collectif Tramway, 03/03/2007).

Dans le cas de l'agglomération de Montpellier, nos interlocuteurs mentionnent fréquemment la réalisation de la ZAC Malbosc, avec quelques 2 000 logements neufs, dont 1 000 logements collectifs, mais aussi des équipements commerciaux et un pôle d'affaires, pour « être un quartier à part entière, pas seulement un quartier résidentiel ». L'objectif affirmé est celui du développement économique et de la promotion d'un habitat diversifié proche des infrastructures et des transports en commun, c'est-à-dire coupler logements et activités économiques, avec un souci environnemental. Les décideurs mettent en avant l'accessibilité et la proximité des habitations aux équipements, à commencer par la dimension structurante du tram ; un extrait du magazine *Harmonie* et d'un entretien avec un cadre de la TaM le traduisent :

« Se loger, c'est avoir un toit. C'est aussi pouvoir bénéficier de la meilleure qualité de vie possible. La proximité des équipements y joue un rôle essentiel. Se déplacer facilement avec des transports en commun, pratiquer un sport ou une activité culturelle, faire ses courses, mettre bébé à la crèche, se promener dans un parc, se rendre à son travail, tout cela est bien plus agréable quand ces services sont proches du domicile » (HM n° 247, 01/2008).

« C'est très important parce qu'en fait on prend en compte la desserte des ZAC. Toute la ZAC de Malbosc. Le tram est générateur de développement urbain : c'est parce qu'on a fait un tram que des projets sont venus se greffer. Donc ce qui est bien justement, c'est de ne pas répondre à un besoin de ZAC après coup, mais de savoir que ça existe pour pouvoir prévoir au niveau des lignes, et que les constructeurs prévoient aussi la place des arrêts... » (M.M., TaM, 02/03/2007).

Ces opérations où le tram vient à circuler dans des espaces (provisoirement ?) ruraux ne se retrouvent pas avec la même intensité dans l'agglomération de Strasbourg, même si certaines extensions peuvent être lues dans un sens proche. Le responsable du GPV du Neuhof fait directement référence au cas montpelliérain :

« Le tram au Neuhof, c'est un peu le cas : le tram est venu au démarrage du projet, on a urbanisé ensuite, on a densifié derrière. Mais je trouve qu'à Montpellier, c'est encore plus vrai, vous avez des lignes de tram au milieu des champs parfois, donc ça c'est quand même très différent » (J.M., GPV Neuhof, 31/07/2009).

Le principe du tramway par anticipation tend toutefois à se diffuser davantage désormais, en particulier accompagné de la référence à la densification urbaine en DD. Le propos de ce fonctionnaire de la CUS le traduit :

« On contribue d'une façon générale à la densification de la ville sur elle-même. On s'est rendu compte que partout où on a fait des lignes de tram, les programmes immobiliers ont permis de densifier le tissu de part et d'autre. [...] C'est tout à fait cohérent avec le concept d'implantation d'un transport à haut niveau de service et d'amener à la fois des poids de population importants et des services pour essayer de diminuer le nombre de déplacements individuels. Donc je pense que de ce point de vue-là on s'inscrit dans les objectifs du Plan climat » (M.M., CUS, 02/03/2007).

De même, s'agissant de l'actuel projet de prolongement de la liaison tram vers Kehl en Allemagne, il est prévu d'ajuster progressivement le nombre de stations sur cette ligne, à mesure de l'urbanisation du quartier du Port du Rhin, qui représente un axe de développement de la métropole : « On a bien expliqué que certaines stations ne seront pas réalisées tout de suite, parce qu'elles ne desservent rien pour l'instant. Au fur et à mesure des urbanisations, les stations seraient construites en même temps », souligne le chargé de projet de la CUS (C.F., CUS). Pour donner un autre exemple, le maire de la commune d'Ostwald, dans la CUS, explique le lien qu'il voit entre l'arrivée du tram, la mise en place d'une station dans une zone non encore urbanisée, et un projet d'éco-quartier qu'il porte, liant ainsi une fois de plus tramway et réduction de l'usage de la voiture en DD, par des dispositifs négociés et non de rupture :

« Il y a eu débat là-dessus : quand on passe dans le bâti existant, on sert tout suite des gens qui prennent la voiture et qui ont la possibilité de prendre les TC. Mais si on sert une zone qui n'est pas encore tout à fait aménagée, à ce moment on permet lors du développement de cette zone aux gens de profiter tout de suite des TC. On apporte les TC et dans un deuxième temps les bâtiments. [...] La station Bohrie a une particularité : elle a été créée tout de suite au départ pour que l'on puisse avoir un transport en commun qui desserve une future zone à aménager en termes d'habitat. C'est Rives du Bohrie, c'est un éco-quartier, et un vrai. Je dis vrai parce que la forêt est à côté, elle est au milieu, elle est partout, il y a l'eau, il y a derrière la zone à fonction inondable qu'il faut préserver [...] En termes de densité et de rapprochement, avoir des zones qui permettent de vivre dans un espace naturel avec des niveaux rez de chaussée + 2, + 3, voire des zones qui seraient du genre maisons groupées c'est quelque chose qui est tout à fait possible [...]. Donc on a fait là-dessus toute une concertation avec des réunions, et on a pu déterminer des choses intéressantes, qui consistent à dire : le tram arrive à Ostwald, une station existe et cette station va presque être le ticket d'entrée pour cet éco-quartier. Je dirais que pour quelqu'un qui veut s'installer dans cette zone, il est clair que la norme doit être une voiture par foyer, c'est l'état d'esprit. Et nous sommes convaincus qu'il y a un public, des gens qui sont disposés à ce dire "une voiture, ça suffit largement" et que le TC qui est juste à la porte de cette partie, c'est un élément. [...] Nous avons la volonté de le faire et le tram est là pour accompagner tout de suite cette fonction, cet aménagement, la création de logements dans ce secteur » (J.-M. B., maire d'Ostwald, 22/10/2009).

Des réalisations données à voir : quand le projet urbanistique du tram devient artistique...

Les opérations accompagnant les lignes de tram peuvent être véritablement données à voir, et donc participer directement de la dimension performative du projet et de sa perception, quand le projet urbanistique du tram devient aussi « artistique »¹.

– Le tram, une œuvre d'art ?

Ce peut être le tram lui-même qui fait l'objet de tout un habillage « négocié » localement. Des choix différents ont, de ce point de vue, été opérés dans les deux aires urbaines considérées : à Strasbourg, l'homogénéité du réseau est privilégiée, avec un visuel discret, justifiée notamment par un environnement patrimonial riche : « La ville a suffisamment de quoi montrer. Il ne nous est vraiment pas paru nécessaire d'en rajouter », commente un aménageur (SM n° 113, 09/2000). Tandis qu'à Montpellier, la TaM individualise chacune des lignes et opte pour un design coloré et distinctif, qui attire le regard.

Nos interlocuteurs strasbourgeois mettent clairement l'accent sur la constance du design, du matériel roulant comme des stations et autres équipements, comme recherche d'une cohérence et d'une homogénéité du réseau de tram, maintenue d'extension en extension :

« Le projet de tram, les rails d'accord, après, tous les revêtements, les aménagements, les trottoirs, tout ce qu'on veut, ça a un sens, une homogénéité. Dans les couleurs, dans le mobilier urbain, on a créé une unité. Y compris les stations, on a toujours le même type de station sur l'ensemble du réseau. Là on a négocié ça avec [l'entreprise] Decaux pour l'Euro symbolique, on avait chaque fois l'équivalent de 4 m d'abri avec un caisson publicitaire » (R.N., CUS, 04/05/2009).

« À Strasbourg, on a conservé toute la partie design, elle a évolué un petit peu mais on retrouve toujours le même principe, l'objectif étant pour la collectivité de créer un réseau qui ait une homogénéité en matière de visuel et en matière de fonctionnement. Donc il y a des choses qui se reproduisent, on essaie de le faire évoluer parce qu'on atteint un peu les limites du dispositif mais on recherchera dans tous les cas de figure la cohérence et si on fait évoluer des choses sur une ligne ça sera à terme pour mettre toutes les autres lignes au même niveau » (J.T., CTS, 17/06/2009).

Au contraire, le design des rames et arrêts de Montpellier² se veut « accrocheur » et repensé pour chaque ligne ; c'est là une particularité que le président de TaM souligne en évoquant le projet de 3^e ligne : « Dans la seule ville de France où chaque ligne a son propre design, le défi était de garder le côté moderne et ludique des deux lignes précédentes tout en apportant un plus » (MV n° 311, 03/2007). Un associatif local exprime d'ailleurs ses réserves à ce sujet, estimant que le design différent d'une ligne à l'autre dénote potentiellement un manque d'unité du réseau (ce qui est l'argument strasbourgeois) : « Moi je crois que sur un réseau il faut une seule couleur... parce qu'il faut montrer l'unité, sinon vous avez l'impression d'avoir un réseau à deux vitesses » (M.B., Collectif Tramway, 03/03/2007).

Le tram et ses stations sont de couleur bleue (la mer !) avec des hirondelles, pour la ligne 1, fleuris jaune, orange, rouge et vert, pour la ligne 2. Deux cadres de la société des transports y reviennent comme un élément d'importance de la politique de développement de l'entreprise :

« C'est une façon de se démarquer. C'est extrêmement subjectif, mais je trouve ça d'un goût extraordinairement bon et efficace. [...] Et avec le tram on a changé tous les bus. Avant, c'était blanc et bleu à carreaux, c'était vieux. Tout a été relooké, en 1999-2000. En termes d'enquête, on voit : les gens, avant, c'était une image vieillotte, on est passé à une image très bonne. [...] Et la 3^e ligne [en projet], c'est

¹ Voir les illustrations proposées en annexe du rapport.

² Cf. aussi Philippe Hamman, Christine Blanc, *Sociologie du développement durable urbain*, op. cit., p. 92 et illustrations.

Christian Lacroix qui s'en occupe, c'est encore plus impressionnant, je trouve » (M.M., cadre TaM, 02/03/07).

« On capte de nouveaux usagers. Mais aussi par notre design. C'est une composante importante. Il y a beaucoup de réseaux qui n'osent pas alors que, franchement, le coût d'une opération comme la nôtre, c'est négligeable. Faire appel à un designer pour faire une jolie déco, c'est pas franchement... La ligne 1, à l'époque, on a acheté le premier tramway Citadis d'Alstom, donc c'est quelque chose qui venait quand même du train avant, du métro, donc personne n'avait jamais osé le designer à l'extérieur. Si vous voyez celui de Nantes¹, vous avez vraiment l'impression de monter dans un métro » (S.P., TaM, 19/06/2009).

L'importance donnée au design se retrouve dans les magazines intercommunaux. La négociation apparaît double. Elle est d'abord technique, notamment vis-à-vis du constructeur, Alstom, qui doit concrétiser la vision esthétique. On souligne en effet que le designer a eu la main libre pour penser son œuvre, avant que les techniciens n'aient à la traduire dans les faits et les formes du matériel ; on ne s'étonnera pas du discours sur l'effort et le savoir-faire que cela a nécessité, qui rend la réalisation d'autant plus appréciable – un ingénieur d'Alstom est cité pour l'attester :

« Notre réaction en voyant les premières images de la rame conçue par Garouste et Bonetti [designer] a été la surprise, puis on s'est gratté la tête en se demandant comment on allait la réaliser ! Revêtir la totalité d'une rame avec un décor était une première pour Citadis ! Cela a nécessité un travail très méticuleux. Rien que pour assembler avec précision les quelques 150 éléments qui composent la livrée, environ une semaine de travail est nécessaire pour chaque rame... C'est une vraie réussite, les couleurs des véhicules sont encore plus éclatantes et séduisantes que sur les images de synthèse à partir desquelles nous avons réalisé les études. Je trouve personnellement que cette livrée fleurie rend les rames très attachantes » (chef de projet Alstom, HM n° 235, 12/2006).

La deuxième dimension de négociation du projet concerne les usagers du tram et la perception de leurs attentes par les décideurs. Sur ce plan, différents articles passent en revue les spécificités dont va disposer la ligne 2, en conjuguant trois mots d'ordre adressés au public, dans sa diversité – confort, accessibilité et sécurité :

« Montpellier Agglomération a demandé aux designers d'aller plus loin dans le domaine du confort, de l'accessibilité et de la sécurité. Des strapontins amovibles sont disponibles près des portes pour augmenter le nombre de places assises. [...] Les parements de rembourrage sous les fenêtres offrent un plus grand confort. Deux rembourrages supplémentaires vertical et horizontal sont destinés à la sécurité des personnes handicapées en fauteuil. [...] Vert anisé et rouge profond sont les couleurs dominantes de ces rames pour accentuer la notion d'espace et de confort » (HM n° 231, 06 à 07/2006).

C'est la notion de projet elle-même qui est éclairée de la sorte, par rapport aux attentes de la collectivité, c'est-à-dire des principes de base à suivre, puis des marges de négociations : « Il y a tout d'abord les incontournables : le confort, l'espace et la sécurité. Vient ensuite la notion de plaisir pour ceux qui regardent et ceux qui sont dedans. Le tout devant entrer dans des contraintes budgétaires et techniques », résume le designer Mattia Bonetti (HM n° 223, 10/2005).

L'interview de M. Bonetti fin 2005 dans *Harmonie* est significative des conceptions des décideurs ainsi que des anticipations qu'ils font par rapport aux demandes des habitants. C'est donc d'un projet à la fois innovant et renouvelé (c'est-à-dire « amélioré »), mais sans donner d'image de rupture par rapport à ce qui a été fait jusque là par la même équipe politique, qu'il doit s'agir – ce qui est bien de l'ordre de la négociation du projet en termes d'« équilibre » entre ces impératifs. Ce sont ces exigences que les symboliques incarnées dans l'habillement du tram doivent traduire :

« En choisissant des fleurs, j'ai voulu poursuivre l'idée de fantaisie, de liberté déjà présente avec le motif des hirondelles sur la ligne 1. Je voulais également prolonger le lien avec la nature, la couleur et le soleil. Les fleurs sont une des plus belles choses de la nature. [...] La première ligne symbolisait l'envol, la

¹ Nantes a été la première agglomération à réintroduire le tramway urbain.

deuxième est davantage tournée vers la terre. La ligne 2 est pour moi plus bucolique puisqu'elle relie des communes moins urbanisées que Montpellier » (HM n° 223, 10/2005).

Ce nouveau design de la ligne 2 du tram s'accompagne d'une nouvelle présentation des tickets de transport, dans le cadre d'une communication d'image de la TaM. L'actualisation de l'habillage des tickets, confiée au même designer qui a réalisé celle des rames et des stations (HM n° 223, 10/2005), est significative :

« Si l'hirondelle annonce le printemps, le nouveau ticket TaM annonce l'arrivée proche de la deuxième ligne de tramway. C'est ainsi que les hirondelles blanches sur fond bleu, représentatives de la 1^{ère} ligne, se sont envolées. Il ne reste, sur les nouveaux titres de transports, que la trace colorée et tourbillonnante de leur vol. C'est Mattia Bonetti qui en a signé le nouveau look, en intégrant les couleurs vives de la ligne 2 du tramway : fuchsia, vert anis, orange et bleu » (HM n° 232, 09/2006).

Preuve de sa portée dans l'imaginaire local, la couleur des trams et des aménagements annexes fait l'objet de tout un argumentaire critique de la part d'un associatif du Collectif Tramway, qui s'est mobilisé contre le tracé de la ligne 2 du tram ; l'appel à de « grands noms » et le volontarisme politique ont écarté de ce type de choix une négociation avec d'autres acteurs locaux :

« Moi j'étais contre ! Les hirondelles, je n'aimais pas ! Le bleu déjà... [ligne 1] Mais le problème, c'est que les marchés ont été placés sur des artistes qui ont été payés chèrement. 300 000 € pour les hirondelles, 300 000 € pour les fleurs [ligne 2]. [...] Moi je crois que sur un réseau il faut une seule couleur. Parce qu'il faut montrer l'unité, sinon vous avez l'impression d'avoir un réseau à deux vitesses. Vous avez la couleur du Mans qui va être mis en service, orange cuivré. Ça c'est bien ! Ça, ça a l'air d'un tram ! Pas d'un carnaval ! » (M.B., Collectif Tramway, 03/03/07).

S'agissant de la future ligne 3, prévue pour entrer en fonction en 2012, la Communauté d'agglomération a retenu le couturier Christian Lacroix, qui a été étudiant à Montpellier dans les années 1970. Renouvelé et audacieux, l'habillage n'en est pas moins « négocié » pour rester en phase avec l'inscription locale et le design des précédentes lignes. Un dégradé de couleurs va du froid au chaud : ceci évoque le trajet Nord-Sud et rappelle en même temps les couleurs des lignes 1 et 2. Les motifs appliqués s'inspirent, selon le couturier, « des broderies et des gravures d'une encyclopédie du XVII^e en référence à l'opulence de la vieille ville universitaire et aux richesses historiques de Montpellier », pour « un résultat haut en couleurs ». Des poissons répondent aux oiseaux de la ligne 1 et des étoiles de mer rappellent les fleurs de la ligne 2 (HM n° 237, 02/2007 ; MV n° 311, 03/2007). Là où les responsables de TaM promettent de faire ainsi « encore mieux » que pour la ligne 2, un associatif fait part de quelques doutes, qui montrent les accommodements du projet lorsqu'il doit faire place à l'esthétique mise en scène :

« [La ligne 3], ça sera revu à la baisse à mon avis ! Déjà les fleurs de la ligne 2 se décollent. Les hirondelles, c'est des autocollants sur le revêtement, tandis que là c'est des autocollants qui se superposent, et les autocollants, les uns sur les autres, ça ne tient pas ! » (M.B., Collectif Tramway, 03/03/2007).

– Les aménagements d'art des lignes et des stations

À cela s'ajoutent les aménagements d'art des lignes et des stations, à l'instar de l'opération « L'art se trame » à Montpellier ou de l'installation d'œuvres le long de la ligne B à Strasbourg.

Lors de la création de la 1^{ère} ligne en 2000, avec l'opération « l'art se trame », la ville de Montpellier a fait appel à cinq artistes renommés pour établir le long du parcours plusieurs sculptures, dans l'optique d'associer l'art contemporain au développement urbain représenté par le tramway, qui « permet de redessiner la ville, de la penser autrement », lit-on dans *Harmonie*. « Il est possible de partir en “voyage” d'un coup d'œil au travers la fenêtre de la rame de tramway. Prochain arrêt : “les sculptures de la ligne 1” » ; l'importance de ces

aménagements comme mise en visibilité est significative de la place centrale accordée au tram dans l'action publique locale (HM n° 255, 10/2008).

L'art se trame : interventions artistiques le long de la ligne 1 du tram montpelliérain

- « Sans titre » de Ludger Gerdes (1954, Lastrup bei Lindern)



Lieu : Rond-point Ernest Granier, à la sortie de Port Marianne.

Œuvre : Arène de 40 m. de diamètre composée de panneaux métalliques rouges et bleus de 8 m. de haut, espacés tous les 3,5 mètres environ.

Symbolique : Les couleurs font allusion à la République Française, donc Marianne, rappelant ainsi la proximité de Port Marianne. La sculpture est visible par les automobilistes de l'extérieur, mais aussi par les usagers du tramway qui passent au cœur de l'arène.

- « Hommage à Confucius » d'Alain Jacquet (1939, Paris)

Lieu : Quartier Hôpitaux-Facultés.

Œuvre : Deux éléments rouge vermillon.

Symbolique : Appelée par la plupart « la grande saucisse », elle symbolise la prépondérance de l'intelligence et du savoir. « S'inspirant à la fois du langage binaire, [...] du Yin et du Yang, l'artiste a choisi d'investir un lieu d'échange où se croisent étudiants et chercheurs en référence à la grande tradition universitaire de la ville ».

- « Allégories » d'Allan Mac Collum (1944, Los Angeles)

Lieu : Près du Corum (palais des congrès).

Œuvre : Composée des reproductions alignées de cinq statues détériorées et mutilées qui avaient été retrouvées dans le parc du Château Bonnier de la Mosson. Il s'agit de moulages de silicone.

Symbolique : « Proposer une allégorie de la dissolution et de la renaissance ».

- « Le voyage » de Sarkis (1938, Istanbul)

Lieu : Face à la gare.

Œuvre : 32 sièges de bronze et de verre sont disposés entre les palmiers de la rue. Chacun renvoie vers une « merveille » culturelle du monde, comme le Taj Mahal en Inde, etc.

Symbolique : « Sa proposition n'est pas un voyage physique mais imaginaire. Asseyez-vous sur le siège et imaginez le lieu. La ceinture n'est même pas obligatoire et le dépaysement immédiat ».

- « Constellation Humaine » de Chen Zhen (1955, Shanghai – Paris, 2000)

Lieu : Quartier de la Mosson, sur le rond point, à côté du stade de football.

Œuvre : Deux disques de métal de 9 m. de diamètre, mis dos à dos sur un pied. Les contours sont occupés par 70 chaises, dont les modèles ont été proposés par les habitants du quartier.

Symbolique : Refléter « la relation humaine comme moyen d'échange et de partage, à l'image des banquets que l'on retrouve dans tant de sociétés humaines à travers le monde » (HM n° 255, 10/2008).

L'installation de dix œuvres d'art le long de la ligne B du tram strasbourgeois est un autre exemple parlant – des « images qui viendront encore enrichir le rêve et le confort visuel du voyageur », annonce-t-on en 2000 (SM n° 112, 07 à 08/2000). Cette opération a constitué un enjeu politique pour la CUS, ce dont témoigne d'emblée l'attention portée à la constitution d'un comité scientifique expert, comprenant notamment un conseiller aux Arts Plastiques de la Direction régionale des affaires culturelles et une inspectrice de la délégation aux Arts Plastiques : ceci rappelle que l'État finance pour moitié l'opération, d'où une part de négociations institutionnelles. Pour la CUS, c'est le directeur du musée d'Art Moderne et Contemporain de Genève qui a été nommé afin de mener à bien l'opération.

L'accent mis sur les réalisations localisées aux périphéries (les terminus) plutôt qu'au seul centre-ville, l'accessibilité des œuvres et, enfin, la qualité fortement affichée des artistes signataires, comme un « respect » dû aux usagers et habitants des quartiers concernés. Ces contraintes donnent à saisir tout un processus de négociation du projet : à la fois sur le plan institutionnel, entre la CUS et la DRAC Alsace, notamment, et sur la nature des œuvres jugées adéquates :

« Les projets retenus ont ainsi fait l'objet d'une triple validation par le comité d'experts, le ministère de la Culture et le conseil de CUS, qui en dernière instance les a votés. [...] D'abord, nous tenions à privilégier la périphérie par rapport au centre-ville, avec des signaux forts aux trois terminus : Elsau, Bischheim et Esplanade. Ensuite, [...] nous avons demandé aux artistes d'effectuer des interventions, des applications artistiques dans l'environnement du tram. [...] Et puis surtout il fallait qu'elles soient accessibles à tous les Strasbourgeois, que leur appréhension n'exige pas une connaissance particulière de l'art contemporain » (SM n°113, 09/2000).

5.2. Développement économique et gestion des espaces urbains

Le projet de tram déborde également le seul domaine des transports compte tenu des impacts économiques qui sont les siens et/ou qui lui sont prêtés, et cela à trois niveaux au moins : comme marché économique, en particulier à travers les travaux qu'il représente ; comme outil du développement économique local ; et comme levier en DD à travers les Plans de déplacement entreprise.

Le tram comme marché économique

– Négocier les « grands travaux » pour favoriser les entreprises et l'emploi local

D'abord, le projet et la construction du tram représentent en eux-mêmes un marché économique pour les « professionnels de la ville » (urbanistes, architectes, etc.) et pour tout un ensemble de corps de métiers. Des processus de négociation des « grands travaux » visent à favoriser, dans les marchés publics, les entreprises et l'emploi locaux. Une tribune publiée dans *Strasbourg Magazine* en 2004 traduit bien cette dimension :

« Les chantiers générés par les extensions du tram et l'importance des investissements projetés ont un impact économique pour de nombreuses entreprises de Strasbourg et de la région. [...] Cette dimension économique est essentielle [...] » – Groupe Union pour Strasbourg [UMP] (SM n° 157, 11/2004).

Ces enjeux sont particulièrement visibles en « conjoncture critique »¹. Par exemple, le ralentissement momentané des travaux de l'extension du tram strasbourgeois vers le Neudorf suite à l'annulation de la Déclaration d'utilité publique (DUP) par le tribunal administratif dans l'épisode du Pont Churchill (Tableau 5) fait émerger sur le devant de la scène ces enjeux économiques, comme un argument dans la polémique politique. La municipalité et la CUS veulent à la fois rassurer quant aux surcoûts induits (« Ils seront maîtrisés afin de respecter

¹ Cf. Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, op. cit.

l'objectif du budget initial de 400 millions d'Euros») et mettre en avant la dynamique positive du projet en termes d'emplois dans les chantiers, en l'espèce repoussés, en évoquant « plus de mille personnes directement concernées » :

« Cette décision vient suspendre un chantier qui avait généré de très nombreux emplois [...]. C'est la conséquence la plus regrettable à nos yeux : car, aujourd'hui, Strasbourg et notre région, ont besoin d'emplois et d'activités. [...] En ce qui concerne les entreprises, les travaux qui vont être reportés de 12 à 18 mois sont évalués, en ce qui concerne les infrastructures et le génie civil, à un chiffre d'affaires de 160 millions d'Euros. Ce seront donc près de 1000 emplois qui ne seront pas créés ou maintenus » (SM n° 157, 11/2004).

Le cas montpelliérain est plus significatif encore. Le tramway est présenté comme impactant directement l'emploi local, par le soutien à l'économie que constituent les investissements dans la réalisation des lignes et des aménagements qui y sont liés. Ceci est mis en avant à chaque extension. Par exemple : « Du terrassier qui manie le marteau-piqueur à l'informaticien spécialiste de la signalisation routière, le chantier de la ligne 2 fait appel à plus de 40 métiers » (HM n° 235, 12/2006). C'est aussi une façon de relire sous un jour favorable les embarras quotidiens indissociables de ces chantiers pour la population locale. Les deux ans de travaux de la 2^e ligne auraient ainsi permis de créer 3 500 emplois directs et de fournir du travail à plus de 300 entreprises. Une action volontariste est affirmée, à la faveur des entreprises locales, à travers le découpage du marché public en secteurs géographiques, en lots de technicité et en volumes financiers, afin de permettre à différents opérateurs privés de concourir, au-delà des seuls grands groupes nationaux :

« Montpellier Agglomération a décidé de faire réaliser les travaux selon un découpage [...] permettant d'obtenir le plus grand nombre de marchés possible et de toutes tailles pour favoriser l'accès des entreprises locales, régionales et nationales à la commande publique, dans le plus parfait respect des règles du Code des Marchés Publics, de manière identique à ce qui a été fait à l'occasion de la 1^{ère} ligne de tramway » (HM n° 203, 12/2003, puis également HM n° 215, 01/2005 ; n° 235, 12/2006).

« C'est un énorme marché qu'apporte Montpellier Agglomération », insiste Robert Subra, vice-président de la Communauté d'agglomération en charge des déplacements. Ainsi, 60% des 206 millions d'Euros d'attributions de marchés votés par le Conseil d'Agglomération au printemps 2004 concernent des entreprises locales : « 44% (91 millions d'Euros) vont vers des entreprises de l'agglomération et 16% (32 millions d'Euros) vers celles basées sur le reste du Languedoc-Roussillon. Les 40% restants (83 millions d'Euros) se partagent entre des entreprises du reste de la France » (HM n° 208, 05/2004).

Dans le même sens, début 2009, dans le contexte de la « crise » financière qui met un certain nombre d'entreprises en difficultés, le lancement des travaux de la 3^e ligne de tram est *avancé* :

« [Il s'agit de] participer activement à la relance de la croissance économique locale. Au total, une cinquantaine de gros marchés sera lancée pour cette ligne concernant les infrastructures, les ouvrages d'art, les travaux préparatoires, les voies ferrées, les équipements... La mise en service de cette ligne de 22,4 km est prévue pour 2012 » (HM n° 258, 01/2009).

« Les travaux démarrent ! Avec 6 mois d'avance, les travaux de la 3^e ligne de tramway débutent. Une décision de l'Agglomération, qui va permettre de doper l'économie locale. La construction de la ligne 3 va générer des emplois. Pas moins de 3000, un chiffre conséquent en cette période de crise » (MV n° 333, 03/2009).

– Favoriser l'insertion de travailleurs en difficultés

Corrélativement, la dimension économique du projet de tram est croisée avec les préoccupations sociales de la « ville durable » – en cohérence avec l'affichage de ce répertoire dans les politiques urbaines locales. Aussi, une politique de développement solidaire est-elle soulignée à Strasbourg, rejoignant l'image que les collectivités souhaitent voir associée au tram, celle d'un vecteur de cohésion sociale et de DD : « Une centaine de personnes, en phase

d'insertion professionnelle, ont pu bénéficier de la politique de l'emploi solidaire voulue par la Ville, la CUS et la CTS sur ce projet » (SM n° 173, 05/2006).

L'organisation à Montpellier d'une politique négociée en faveur de l'insertion locale des travailleurs en difficulté l'illustre également avec netteté. Son énonciation se comprend en rapport avec l'image positive du tram qu'il s'agit de confirmer, liant modernité et solidarité. Les travaux relatifs à la 2^e ligne ont vu la mise en place de deux outils de négociation, destinés à servir d'intermédiaire entre la collectivité maître d'œuvre, les prestataires et les nombreuses institutions impliquées (l'Équipe Emploi Tramway) et incarnant le produit transactionnel (une convention de coopération « Emploi Qualification Insertion » signée fin décembre 2004).

Montpellier Agglomération impose une clause *ad hoc* aux entreprises retenues, afin de réserver un quota minimal d'heures de travail (5%) à des personnes en difficultés (qui exerceront au final 8% des heures), en faisant bénéficier les intéressés au besoin d'une formation de retour à l'emploi. Cette forme d'organisation négociée correspond à une hybridation des pratiques : le recours à une main d'œuvre fragilisée ne correspond pas à un strict référentiel économique, mais comprend une dimension sociale ; il s'agit de tenir compte des intérêts et des valeurs des uns et des autres. Par exemple, les entreprises signataires trouvent auprès de l'équipe Emploi Tramway la mise à disposition de services pour faciliter le recrutement de personnes qualifiées ; c'est la marque d'un échange transactionnel destiné à satisfaire les différentes parties à la négociation :

« Ce chantier [de la 2^e ligne du tram] représente au total 2,6 millions d'heures de travail. 8% de ces heures ont été assurées par un public en insertion, soit 218 équivalents temps plein. Cette ouverture en direction de personnes au chômage et souvent peu qualifiées a été rendue obligatoire par le maître d'œuvre, Montpellier Agglomération, qui a imposé aux entreprises de réserver 5% de leurs heures travaillées à ce public. Les entreprises remplissent donc leur obligation et vont même au-delà de ce qui leur a été demandé. [...] Bon nombre des entreprises chargées des travaux ont été accompagnées par l'équipe Emploi Tramway [...] Une équipe, composée de huit personnes, chargée d'assurer le lien entre les besoins en personnel de ces entreprises et les demandes d'emploi traitées par l'ANPE, la Mission locale des jeunes de l'Agglomération de Montpellier et toutes les structures d'insertion par l'activité économique » (HM n° 211, 09/2004 ; n° 217, 03/2005 ; n° 225, 12/2005 ; n° 235, 12/2006).

La Communauté d'agglomération affiche ainsi une volonté de promouvoir l'embauche de travailleurs en phase de réinsertion, et plus particulièrement des demandeurs d'emplois locaux, au même titre que les marchés passés ont aussi largement profité à des entreprises locales. C'est là le produit de la transaction pour les décideurs locaux, dont ils pourront se prévaloir. Des témoignages d'employeurs ayant adhéré à la convention de coopération et pris part aux travaux du tram abondent la vision du tremplin qu'a pu constituer le chantier du tram pour favoriser le retour à l'emploi, valisant ainsi la dimension d'insertion au cœur du dispositif piloté par l'agglomération. En un mot, les différents partenaires à la négociation expriment leur satisfaction mutuelle dans les accommodements trouvés, entre dons et contre-dons des parties prenantes à l'échange. C'est, entre autres extraits figurant dans le magazine intercommunal *Harmonie*, le cas de Seco-rail, entreprise spécialisée dans la construction et l'entretien des voies ferrées, dont un représentant déclare :

« Nous avons embauché localement une trentaine de personnes en insertion pour la pose des rails [...], soit 35% de nos effectifs sur place. Des personnes motivées, préalablement sélectionnées par l'Agglo [...], qui ont été formées par nos équipes. La plupart ont retrouvé un emploi sur d'autres chantiers, chez nous ou dans d'autres sociétés du BTP » (HM n° 235, 12/2006).

En même temps, des témoignages de personnes en insertion sont également publiés dans le magazine, valant satisfecit du dispositif négocié :

« La Mission Locale des Jeunes de l'Agglomération m'a trouvé un chantier école [...]. Cette première expérience m'a permis [...] d'être embauché par la société Eurovia sur le chantier de la Ligne 2 dans le secteur de Castelnau le Lez. Pendant mes deux années de contrat, j'ai beaucoup progressé. J'espère

devenir prochainement conducteur d'engin. Ce premier emploi m'a motivé et m'a donné du courage pour continuer à évoluer dans ce métier » – Mamadou Balde, 21 ans, Montpellier (HM n° 235, 12/2006).

On a donc affaire à une transaction principalement tripolaire, entre la collectivité, les entreprises privées de construction et les chômeurs recrutés sur les chantiers, en passant par des scènes intermédiaires et des conventions territoriales, de nature à faire lien avec les autres parties prenantes (services publics de l'emploi et État, Conseil général, dans le cadre de leurs missions économiques et sociales, etc.), qui peuvent être impliquées dans des transactions secondes.

Le tram, outil de développement économique local

À un deuxième niveau, en termes d'attractivité économique territoriale, le tram est couramment présenté comme un outil important de développement économique local, mettant en avant des effets de désenclavement et de meilleure desserte pour les entreprises et les commerces, de nature à favoriser à la fois des implantations en centre-ville et le développement de zones artisanales et industrielles extérieures. On peut citer le « quartier européen » du Wacken à Strasbourg comme l'importante zone économique Odysseum à Montpellier (Tableau 7).

Le tram aurait donc pour premier intérêt de mieux relier les habitants et les pôles d'emploi locaux : « Avec le réseau à trois lignes, plus de 50 % de la population et plus de 45 % des emplois de l'Agglomération seront directement desservis », énonce le vice-président de Montpellier Agglomération délégué aux déplacements (HM n° 211, 09/2004, et n° 235, 12/2006).

Un deuxième effet porte sur les opérations immobilières, qui se multiplient dans les espaces urbains desservis par le tram, qui exerce un rôle structurant à ce titre et sur la durée, participant de la fabrique de la ville, ainsi que le fait remarquer un chargé de mission de la CTS :

« L'avantage du tram, c'est qu'une fois qu'on a posé les rails, ils sont là, on sait que demain il passera toujours là, [...] dans vingt ans il passera toujours au même endroit. [...] Du coup, c'est de l'investissement lourd. Le tram a un effet structurant vraiment très très fort, il participe à la reconquête urbaine, à la densification. Il n'y a qu'à prendre n'importe quelle revue immobilière sur Strasbourg, chaque fois que vous serez à côté du tram, pour une vente ou une location d'appartement ça sera spécifié "proximité tram". C'est un élément fort. [...] Le tram est un facteur d'organisation de la ville » (J.T., CTS, 17/06/2009).

Les travaux de l'Observatoire des effets du tram mis en place par l'Agence d'urbanisme de Strasbourg fournissent des conclusions convergentes en termes d'impacts sur la structure de l'habitat et l'augmentation des loyers autour des lignes de tram ; comme l'explique l'un de ses experts, même prudent :

« Il y a quelque chose de bizarre en 1996 et un peu encore en 1997 : les secteurs bien desservis en TC, et le tramway, on va avoir une augmentation plus importante sur les petits logements. [...] Qui dit petits logements, dit petits ménages, rythme de relocation assez rapide, ménages assez jeunes en général, qui bougent plutôt tous les ans, deux ans ou trois ans, souvent des logements qui sont assez chers au mètre carré. [...] La petite augmentation que met à chaque année, à chaque changement de locataire, le propriétaire qui loue aux étudiants, c'est comme ça qu'on arrive à des différences de prix assez substantielles entre les petits et les grands logements. [...] On se garde bien de conclure que c'est un effet du tramway parce que c'est pas que le long du tramway, c'est beaucoup plus large, notamment il y a tout le quartier [étudiant] de l'Esplanade, mais... » (B.V, ADEUS, 11/05/2009).

C'est également une dynamisation que note, dans le cas d'un quartier périphérique, le responsable du GPV du Neuhof à Strasbourg :

« Ça a permis de rendre attractif le foncier et d'intéresser les promoteurs aux consultations qui ont été engagées par les collectivités, qui ont été fructueuses dans la désignation des promoteurs et dans la

commercialisation des opérations. [...] Sans le tram, les promoteurs ne seraient pas venus ou je pense qu'ils n'auraient pas commercialisé. [...] Le projet de rénovation urbaine [du Neuhof], c'est un projet de 240 millions d'Euros d'investissements publics à peu près. [...] Et à côté de ça on a un investissement privé avec la concertation de promoteurs qui viennent d'investir dans le quartier grâce au tramway, en zone franche urbaine mais attirés par le tramway, et l'investissement privé s'élève à 200 millions d'Euros » (J.M., GPV Neuhof, 31/07/2009).

Sur ce point, un associatif montpelliérain, cette fois, qui a suivi de près la mise en place des lignes de tram, est à l'unisson. Le projet du tram attire les promoteurs et développe ensuite le marché de l'immobilier ; c'est là, selon lui, un objectif privilégié par les élus d'entrée de jeu, par rapport à d'autres scénarios de dessertes possibles :

« Je me rappelle de la réponse de Georges Frêche à l'époque [de la ligne 1], il avait dit "le tram passe loin de l'Université mais ils sont jeunes, ils peuvent marcher". [...] Lui préférerait faire les 4 km supplémentaires pour aller à Odysseum pour faire une grande zone d'urbanisme plutôt que de faire 4km pour desservir les Universités. [...] [L'immobilier], c'est venu au fur et à mesure, on a vu les publicités des promoteurs qui disaient "proche du tramway". Ça c'est venu quand on a commencé à voir les rails. [...] Les promoteurs ont pris le train en marche, comme on dit ! [...] La motivation n'est pas la même entre les élus de l'agglomération et les citoyens. Les citoyens, ils pensent que le tramway permet à la population de se déplacer. Mais, pour l'agglomération, le tramway c'est quelque chose qui donne de la valeur aux terrains. Mais aux terrains vierges, qui peuvent être vendus à des promoteurs » (M.B., Collectif Tramway, 03/03/2007).

Un troisième argument récurrent concerne l'amélioration de la desserte de zones commerciales, ce qui permet des impacts économiques locaux positifs, correspondant à une transaction privé-public, voire à l'affichage d'un compromis de croissance en DD, le tram devant éviter que les clients n'utilisent forcément leur véhicule pour s'y rendre. Ainsi, à Montpellier, l'extension de la 1^{ère} ligne a consisté à faire en sorte que le tram arrive au cœur d'une zone commerciale, Odysseum. La 1^{ère} ligne à cet effet prolongée de 800 m, et rejoint directement le complexe commercial (regroupant des enseignes comme Casino, IKEA, Décathlon, et des boutiques). Il s'agit explicitement de « permettre aux millions de visiteurs d'Odysseum de rejoindre le centre historique de Montpellier » (HM n° 231, 07 à 08/2006 ; n° 255, 10/2008). La mise en service s'est faite en septembre 2009.

Dans sa livraison d'août 2009, le magazine *Harmonie* revient longuement sur l'aboutissement de cette extension, qui montre bien l'imbrication, dans le cadre de la négociation du projet, entre acteurs publics et privés dans le développement économique et urbain local, où le tram vaut, au propre comme au figuré, trait d'union. L'insistance porte sur le fait de relier plus aisément la zone commerciale, par le tramway, plutôt que par la voiture, tout en expliquant la mise en place d'un système de parkings adapté. On est bien dans l'ordre de la gouvernance territoriale, marquée par la négociation entre partenaires multiples :

« Le 24 septembre 2009, [...] les premiers visiteurs pourront se rendre au cœur de cette galerie en tramway. Une première en France. [...] La ligne 1 entrera au milieu de ce centre commercial. [...] Ce tramway sera l'occasion pour les citadins de faire leurs courses dans un hypermarché Géant Casino de 12 000 m² et les 100 boutiques qui l'accompagnent, dont une majorité de nouvelles enseignes non présentes aujourd'hui à Montpellier, sans utiliser leur véhicule individuel. [...] Temple des loisirs et de l'achat plaisir, Odysseum se parcourt et s'apprécie à pied. [...] Les visiteurs de ce site ludique et commercial proviennent aussi de la région Languedoc-Roussillon et de toute la France. Pour les accueillir, des parkings ont été aménagés sur l'ensemble de la zone » (HM n° 264, 07 à 08/2009).

La question qui est posée corrélativement est celle des effets du tram sur les commerces situés à proximité, de façon générale. Une étude menée à Strasbourg par l'Observatoire des effets du tram de l'Agence d'urbanisme vient appuyer l'hypothèse de bénéfices avérés, même si des modifications dans le tissu des commerces sont notées, de même qu'un effet d'échelle centre-périphérie au niveau de l'agglomération :

« La question du commerce, les élus veulent à tout prix avoir des réponses, [...] donc on a fait un exercice de démographie commerciale. [...] Au centre-ville, le long du tramway, disparition de commerces... en

analysant les données, on se rend compte que ce sont des commerces qui disparaissent au profit d'activités [comme] des agences de voyages, des banques, des assurances, des activités qui amènent du monde, quelque part qu'on pourrait accepter de mettre dans le monde du commerce. Et puis on se rend compte qu'en périphérie le long du tramway le nombre de commerces restent stables, et en dehors du tramway le nombre de commerces diminuent. Donc le tramway renforce plutôt qu'il ne fragilise » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

En d'autres termes, le tram n'est pas seulement convoqué comme support de développement économique à travers des zones commerciales, mais aussi comme vecteur d'attractivité du centre-ville. Lorsque le quotidien régional *Nice Matin* consacre en 2006 un article au tramway de la Communauté d'agglomération de Montpellier, le journaliste souligne son succès au titre de la dynamisation urbaine et économique suscitée, et d'abord pour avoir permis de développer l'attractivité du centre-ville : « Depuis, les ruelles sont noires de monde. Les grandes enseignes franchisées se sont toutes offertes un pas-de-porte sur la ligne 1. Et les terrasses de café fleurissent partout. Montpellier bouillonne de vie. Et personne ici n'osera prétendre que le tram n'y est pour rien. [...] Aujourd'hui, on se bat pour que le tram passe près de chez soi » (cité in HM n° 234, 11/2006). Un urbaniste de la CCI exprime toutefois une voix divergente, dans la pratique, en regard des extensions commerciales en périphérie. Pour lui, le tram ne permet pas de satisfaire au développement du commerce de centre-ville si l'on s'attaque aux accès automobiles : « Je sais pas faire un centre-ville sans commerces. Je veux dire que si on me propose ça comme mode d'urbanisme, je crie au fou ! Aujourd'hui, montrez-moi un centre-ville sans commerces qui vit, et à ce moment-là, je pourrai reconsidérer les choses sur le développement extérieur, etc. Aujourd'hui, je dis casse-cou » (R.S., CCI Montpellier, 24/06/2009).

Faciliter les déplacements de travail en DD : les Plans de déplacements entreprise comme cadre de négociation

Enfin, le tram est mis en avant pour faciliter les déplacements quotidiens de travail en DD, en particulier à travers les Plans de déplacements entreprise (PDE), à Strasbourg – avec la mise en place d'une cellule « Conseils en mobilité » de la direction Transports et déplacements – comme à Montpellier. Respectivement 15 et 27 conventions sont signées en 2007 (Tableau 4). Cet urbaniste de la CCI de Montpellier y voit un enjeu d'importance pour agir sur les flux automobiles urbains à travers le tram :

« La première ligne [de tram] a eu un effet qui a été long à se faire sentir, à mon avis, sur la circulation. [...] Je trouve que la vraie chose à régler, c'est de faire la chasse aux "domicile-travail" qui viennent en voiture. Il y en aura toujours, l'agent immobilier, il faut qu'il ait sa voiture, il doit faire visiter. Il faut pas rêver. Mais il faut voir le plus possible de mettre les liaisons domicile-travail sur les transports collectifs » (R.S., CCI, 24/06/2009).

Dans un tel cadre négocié, la collectivité s'engage à participer au financement du mode de transport alternatif à la voiture retenu, à commencer par les TC (généralement à hauteur de 50% de l'abonnement annuel de travail). Ceci concerne aussi bien les personnels des villes et des intercommunalités elles-mêmes, en guise de « modèle » à suivre, que les employés d'entreprises privées. Interrogé en 2007, l'adjoint au DD de Montpellier souligne :

« Il y a autre chose qui se développe, c'est les PDE par l'agglomération, avec une prise en charge de l'abonnement moitié par l'entreprise et l'agglomération. La condition, c'est que les gens laissent la place de parking travail qu'ils ont. Ils renoncent vraiment à prendre la voiture » (J.-L. R., 01/03/2007).

Significativement, en termes de projets négociés, le DD de l'institution précède le DD du territoire, c'est-à-dire que, dans un premier temps, la collectivité elle-même joue un rôle de terrain d'expérimentation, afin de proposer ensuite un modèle applicable au niveau de l'espace urbain à partir de la preuve de la faisabilité avérée, de l'intérêt et de l'efficacité de tel

ou tel projet. C'est un tel cheminement de concrétisation que l'on observe dans l'aire de Montpellier, et qui mobilise le tram. S'agissant de la Communauté d'agglomération, le projet de PDE a été négocié au cours d'une phase de concertation auprès des agents et des organisations syndicales, débouchant sur l'avis favorable du Comité technique paritaire en juin 2005. Il s'établit sur trois axes : TC, covoiturage et mise à disposition de vélos. Sur le premier volet, qui concerne le tram, une participation de 50% à l'abonnement annuel de TaM est accordée aux agents qui optent pour le transport collectif dans leur déplacement domicile-travail ; des tickets TaM sont aussi fournis pour les déplacements professionnels en tram (HM n° 222, 09/2005).

Plus largement, les dispositifs de PDE sont ouverts aux entreprises de l'agglomération montpellieraine, et touchent environ 27 500 salariés en 2008. Ils mobilisent trois partenaires : Montpellier Agglomération, TaM et l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie). Pour inciter les employeurs à mettre en place un PDE, la Communauté d'agglomération et TaM proposent un forfait transport annuel PDE préférentiel (297€ au lieu de 330€ en 2008) pour les salariés des entreprises signataires d'une convention. À cette réduction s'ajoute la part « patronale », puisque celui-ci s'engage à prendre à sa charge une partie de l'abonnement. Il est régulièrement fait état de l'avancée de telles démarches négociées dans les magazines communaux et intercommunaux en 2007 et 2008, pour saluer sous la forme d'une sorte de tableau d'honneur les entreprises et les administrations qui s'y engagent, et faire connaître cette possibilité plus largement :

« 27 Conventions PDE sont déjà signées. Cela concerne 21 500 salariés employés par : Montpellier Agglomération, Ville de Montpellier, CCAS, Enjoy Montpellier, Air Languedoc Roussillon, DDE conventionné, TaM, France Télécom, GIPDSU, INSE, YVELIN S, Clinique du Parc, ACM, Mairie de Castelnaud, CROUS, CAF, Les Maisons pour Tous, Opéra/Orchestre National de Montpellier, SERM [société d'aménagement de la région montpellieraine], Préfecture, Centre Financier de La Banque Postale, Crédit Immobilier de France, CRHU, L R Aménagement, DDASS/DRAS, CIGAP (Groupe La Poste). 6 000 salariés supplémentaires pourront bénéficier du PDE grâce à la signature du Midi Libre, de la clinique du Millénaire, de la boutique de Gestion, d'Agropolis, de Réseau Ferré de France et l'Ametra qui rejoignent le club des PDE ».

Toute une pédagogie est développée sur les avantages mutuels de ce dispositif négocié pour l'ensemble des parties, signe d'une hybridation possible de la frontière public-privé à travers une logique transactionnelle débouchant sur un compromis pratique :

« LES AVANTAGES POUR LES ENTREPRISES :

- Réduire les charges liées aux déplacements et au stationnement.
- Diminuer la surface des espaces affectés aux parkings dans l'entreprise.
- Réduire les coûts liés aux accidents de trajets professionnels.
- Valoriser son image en participant à une démarche citoyenne.
- Contribuer au développement durable de l'Agglomération.

ET POUR LES SALARIÉS :

- Baisser le coût des trajets domicile/travail.
- Réduire le temps perdu dans les embouteillages, ainsi qu'à la recherche de places de parkings.
- Diminuer la fatigue et le stress.
- Limiter les risques d'accidents de la circulation.
- Une réduction d'au moins 10% de l'abonnement TaM (tramway et bus). [...] »¹.

À ces différents titres, le tram représente un « grand projet » à l'échelon du développement métropolitain (Tableau 7), en tant que vecteur transversal susceptible de faire émerger de la consistance en des espaces-frontières, comme projet et comme objet². Il est question d'« un remodelage urbanistique de la ville dont le tram sera l'épine dorsale » à

¹ Extraits de MV n° 309, 01/2007 ; HM n° 238, 03/2007 ; HM n° 245, 11/2007 ; HM n° 244, 10/2008.

² Sur le concept d'espace-frontière, cf. Philippe Hamman, *Éléments pour une sociologie des espaces-frontières*, *op. cit.*

Strasbourg, d'une « véritable ossature à l'urbanisation » (*CUS Magazine*, n° 23, 05/2003 ; *Strasbourg Magazine*, n° 130, 03/2002), et du tram comme « la colonne vertébrale » d'une nouvelle urbanisation dans l'agglomération de Montpellier (*Harmonie*, n° 221, 07/2005). On peut alors se demander si le projet de tram n'est pas construit, de ce fait, « au-dessus » de ce qui serait négocié/négociable, à savoir non pas le projet en lui-même mais uniquement certains aménagements sectoriels ou périphériques (envers certains groupes, au titre du développement social, en prenant garde à l'environnement urbain en DD, etc.).

5.3. Le tram comme « grand projet » : « au-dessus » de la négociation ?

Une fois la décision arrêtée par une collectivité de réaliser un projet de tram urbain, il n'est guère envisageable, même matériellement, de revenir dessus par la suite. Il n'y aurait donc plus de négociation sur ledit projet *en soi*, et ceci figurerait une sorte d'exception en termes de politiques locales, si on en croit cet aménageur strasbourgeois ; en cela, il est possible de parler de projet « en surplomb » :

« Déjà, en termes de visibilité, le maire marche toujours plus ou moins sur des œufs : “je m'engage, je m'engage pas forcément...”. Indépendamment du fait qu'il peut à un moment en avoir envie et à un moment avoir peur de ses électeurs, de son Conseil municipal et souhaiter faire marche arrière. Avec le tramway, on ne fait plus marche arrière, il a été validé, il a été acté, c'est fini. Sinon, des projets d'extensions urbaines, j'en vois tous les jours sur lesquels il y a un avis favorable au Conseil municipal, sur lesquels finalement on décide de peut-être pas le faire... ou finalement on va peut-être le faire... » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Pour autant, il ne faut pas se tromper dans l'interprétation : ce n'est clairement pas parce qu'une collectivité a décidé de réaliser un projet qu'il n'y a plus de négociation par la suite. Il convient plutôt, suivant une trame temporelle, de voir ce qui se discute en amont de la décision (lorsque le tram n'est encore qu'une alternative parmi d'autres) puis une fois une option retenue : à partir de ce moment, c'est l'option que l'on négocie, c'est-à-dire que le tram en tant que tel n'est plus objet de remises en cause, mais qu'il en va de ses modalités diverses.

Un projet en surplomb ?

La dimension de « grand projet » associée au tram peut être qualifiée au travers de la dimension transversale de ces opérations en termes d'enjeux (politiques, économiques, sociaux et environnementaux, sans oublier la participation citoyenne et associative) et de multiplicité des échelles d'action, du quartier à l'agglomération dans son ensemble.

Au-delà des aménagements des lignes et de leurs abords, on l'a vu, le tram est explicitement présenté comme un outil privilégié de transformation de l'espace urbain, venant « dire la ville » et ses évolutions. À Strasbourg, avec la mise en place de la ligne B en 2000, on lit que celle-ci « recompose les espaces urbains » :

S'installent « une continuité et une cohérence dans la diversité qui traverse les faubourgs résidentiels, les infrastructures autoroutières et le quartier tertiaire du Wacken où siègent les banques, l'architecture germanique du 19^e siècle autour de la place de la République et le campus universitaire des années 1960. Le tram permet un confortable voyage dans l'espace citadin reconquis et dans le temps qui raconte ses histoires » (SM n° 112, 07 à 08/2000).

Toute une insistance porte également sur l'image de capitale européenne de Strasbourg, où le tram est inscrit dans ce « grandissement » du projet. L'extension du réseau de tram en direction du quartier des institutions européennes est présentée de la sorte dans les magazines, et le statut de capitale européenne régulièrement rappelé :

« En reliant son centre administratif au Parlement de l'Europe, Strasbourg affirme son attachement à son statut de capitale et sa volonté d'associer plus étroitement les institutions européennes, et ceux qui travaillent pour elles, à la vie de la ville » (CM n° 18, 02/2002).

« Les extensions entendent contribuer largement au renouvellement urbain de secteurs entiers de notre ville. [...] Nous pensons à la desserte des institutions européennes : c'est un enjeu considérable pour l'avenir international de Strasbourg » (SM n° 157, 11/2004).

« Le quartier européen du Wacken va connaître des mutations successives, notamment par le passage du tram. Sur l'actuel parc des expositions prendra place une zone de développement tertiaire en lien avec l'accueil des institutions européennes » (CM n° 24, 02/2004).

« Une augmentation de 80% de l'offre de service, cinq lignes maillées, des correspondances multipliées, l'intermodalité facilitée, près de 300 000 voyageurs par jour, 13 ponts, un millier d'arbres, un cadencement digne de la capitale européenne... » (SM n° 187, 10/2007).

En 2004, l'épisode de l'annulation par le Tribunal administratif de Strasbourg de la DUP relative à l'extension du réseau de tram vers le Neudorf, dans le cadre de l'affaire de la démolition du pont Churchill, constitue localement une conjoncture critique¹. Celle-ci ouvre une fluidité nouvelle dans les échanges d'arguments, jusque-là relativement stabilisés dans un certain consensus sur les projets de tram. Cette fois, la majorité municipale et intercommunale Keller-Grossmann est amenée à justifier tout particulièrement ses choix et son projet d'extension des lignes de tram. C'est donc un moment propice pour analyser l'argumentaire développé, car il est plus particulièrement exposé à cette occasion, afin de reconstituer une légitimité écornée en justice, dans le fondement-même de l'action publique, c'est-à-dire l'engagement pour les citoyens strasbourgeois et des communes à l'entour. Le répertoire du « grand projet », transversal, est clairement constitué, et mis en regard de la DUP, comme le révèle cette tribune du groupe politique de la majorité :

« Ce projet est et reste l'un des projets les plus ambitieux que Strasbourg ait mené depuis des années et un investissement considérable de 400 millions d'Euros. Ces extensions poursuivent quatre buts :

- Faciliter et fluidifier les déplacements. Le maillage projeté des lignes de tramway va permettre de mieux circuler sur le réseau existant et de desservir des quartiers entiers de l'agglomération. [...]
- Développer les quartiers de l'agglomération. Les extensions entendent contribuer largement au renouvellement urbain de secteurs entiers de notre ville. Nous pensons notamment à Neuhoef pour lequel l'arrivée du tram conditionne une large part du développement économique et social de ce quartier. Nous pensons également à la desserte des institutions européennes : c'est un enjeu considérable pour l'avenir international de Strasbourg.
- Favoriser le développement durable. Il y a une véritable utilité publique à développer un mode de transport réduisant le trafic automobile et concourant à l'amélioration de l'environnement dans l'agglomération.
- Créer de l'emploi. Les chantiers générés par les extensions du tram et l'importance des investissements projetés ont un impact économique pour de nombreuses entreprises de Strasbourg et de la région. Cet aspect vaut également dans les effets induits du tracé du tram, qui desservira de nombreuses zones d'activités, de nouvelles entreprises et commerces. Cette dimension économique est essentielle, à l'heure où notre région connaît des difficultés sans précédent.

Ce sont ces quatre motifs qui constituent le fond de l'utilité publique du projet. Cette utilité publique, personne aujourd'hui ne la remet en cause. Et l'objectif que nous poursuivons reste de doter Strasbourg de ces nouvelles lignes de tram » – Groupe Union pour Strasbourg (SM n°157, 11/2004).

Une autre focale permettant d'analyser le caractère de « grand projet » acquis par le tramway est celle de son statut dans l'arène politique locale. De ce point de vue, le consensus repérable au fil des années sur la pertinence du tram en soi comme mode de transport urbain (ou du moins l'affichage de cette posture) ne souffre pas d'exception notable. C'est du reste le propre du « grand projet » que d'apparaître a-politique (au sens des clivages partisans) parce qu'au-dessus des autres enjeux, par conviction ou comme figure obligée en termes de ressources afférentes. Les coups de griffe sont donc portés sur un autre plan, celui de la « vision politique » de nature à rendre le mieux raison de cet outil de développement construit comme central. À Strasbourg, une tribune du groupe municipal des Verts, en 2002, soit environ un an après le changement de majorité gauche-droite, au profit de F. Keller et R. Grossmann, est significative de ce mode de construction du débat. Ceci confirme la place

¹ Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, op. cit.

particulière dévolue au projet de tram, dénonçant le manque d'ambition et de cohérence d'ensemble de la majorité aux affaires sur un enjeu pensé et voulu comme transversal :

« “Se donner le temps de la réflexion” : maître mot du tandem [Keller-Grossmann] depuis mars 2001 [leur élection aux municipales], façon détournée de reconnaître l'absence de réelle politique. [...] Un exemple. La majorité stoppe net les projets de l'équipe précédente, puis nous livre “son” tram, mais quel tram ? Trois extensions, trois nouvelles voiries : la politique tram a pris un virage à 180° ! On continue à faire du tram, mais sans l'inscrire dans une vraie politique en faveur du transport en commun, qui ne représente toujours que 12% des déplacements ! [...] Prisonnière d'intérêts partisans, soumise à la pression de l'automobile, la majorité montre, avec un tracé en forme de baïonnette, que l'on passe du tram d'intérêt général à un tram-pression. Aux dépens du Neuhof. Au nord, c'est plutôt un tram-caprice, coûteux, qui repousse aux calendes grecques une véritable desserte de la Robertsau. [...] Un projet tram doit répondre à des besoins, mais aussi porter l'urbanisme futur. C'est un triste manque de vision qui ressort de ce projet, après seize mois perdus... » – Les Verts (SM n° 134, 09/2002).

Un urbaniste montpelliérain introduit pour sa part l'idée du projet « de prestige », sortant de l'ordinaire, ce qui n'est généralement pas pour déplaire aux professionnels de la ville et de l'architecture qui sont associés au « grand projet » pour justement attester cette qualité :

« Évidemment, [le tram], c'est une opération de prestige, politique. Donc de ce fait-là, il réhabilite des espaces publics. [...] Je veux dire par là que le hard, il est ce qu'il est, c'est-à-dire le tramway, les parkings... » (R.S., CCI de Montpellier).

« Ce qui est passionnant pour un designer, c'est avant tout la taille de l'objet : je travaille rarement sur des volumes aussi importants. Ce qui me plaît également, c'est que le tramway est un produit populaire dans le sens où il s'adresse à tous. Cela me change considérablement puisque, d'habitude, les designers travaillent sur des produits très ciblés [...]. Là, non seulement nous transportons tout type de personnes mais en plus, en traversant la ville, le tramway appartient à tout le monde, voyageurs et piétons » – Mattia Bonetti, designer des lignes 1 et 2 (HM n° 223, 10/2005).

L'intégration du coût des projets de tram par les collectivités : un « grand projet » sous surveillance ?

Une question se pose pourtant aux décideurs, introduisant une dimension de négociation du projet : celle de l'intégration du coût des opérations de tram. Ceci revient à questionner les processus de production du « surplomb » accordé au projet de tramway.

Sans multiplier les chiffres, on peut fournir quelques brefs repères relatifs au coût des projets de tram des agglomérations de Strasbourg et Montpellier sur quelques années récentes.

S'agissant de la Communauté urbaine de Strasbourg :

« En 2007, la part du budget attribuée aux déplacements est de [...] 17,8 M€ pour l'extension du réseau tram » (CM n° 33, 04 à 06/2007) ; « Les extensions 2007/2008 [du tram] représentent 400 M€ 13,5 km d'infrastructures nouvelles, 53,7 km de longueur commerciale exploitée par cinq lignes maillées [...]. La contribution de la CUS à la CTS relative aux dépenses nécessaires à l'exploitation des réseaux bus et tram sera de 68,9 M€ pour 2008. Celle relative à la construction de l'infrastructure tram est de 85 M€ sur la période 2004-2008, dont 17,3 pour 2008. De plus, la CUS versera 56 M€ pour l'amortissement des charges d'emprunt des investissements antérieurs [...] » (CM n° 36, 02 à 05/2008).

S'agissant de la Communauté d'agglomération de Montpellier :

« La dépense globale de la ligne 1 Mosson-Odyseum et ses extensions [...] est évaluée à 407 M€ hors taxes » (HM n° 209, 06/2004) ; « 5,5 M€ : c'est le coût total des travaux de l'extension de la ligne 1 de tramway à Odyseum, financés par Montpellier Agglomération et la région Languedoc-Roussillon » (HM n° 256, 11/2008).

Pour la 2^e ligne, le coût global du projet s'élève à 424 M€ HT (infrastructure, superstructure et 24 rames de matériel roulant). Ce montant constitue la dépense éligible. Le taux de subvention du Département, pour cette 2^e ligne, s'élève à 5,145% (HM n° 200, 09/2003 ; n° 235, 12/2006).

L'enveloppe financière prévisionnelle de l'opération de la 3^e ligne de tramway (prévue pour 2012) est fixée en 2004 à 400 M€ HT (HM n° 209, 06/2004). Signe de l'élaboration du projet dans sa négociation « technique », les crédits d'études représentent pour 2004 pas moins de 400 000 € (HM n° 211, 09/2004).

En 2006, il est question de 450 M€HT, puis, début 2009, une réévaluation sensible est opérée : le coût total est estimé à 530 M€HT (HM n° 258, 01/2009).

Ce dernier exemple, relatif à la ligne 3 du tram montpellierain, est significatif de l'enjeu : on a affaire à des budgets très conséquents, et leur « bonne » gestion apparaît dès lors comme une contrainte pour les décideurs locaux, pour ne pas prêter le flan à des critiques par rapport à l'usage des fonds publics. Or, il peut y avoir des dépassements substantiels des enveloppes prévisionnelles. Interviewés en 2007, deux fonctionnaires de la Communauté d'agglomération fournissaient une évaluation de « 400 millions la deuxième ligne et un peu moins la première ligne puisqu'elle était un peu plus courte. On était à 380 M€ Et 450 M€ la troisième (M.L., M.D., Communauté d'agglomération de Montpellier, 28/02/2007). En 2009, le vice-président de Montpellier Agglomération chargé des déplacements parle à présent d'un « un énorme projet, la ligne 3 c'est 530 M€ » (R.S., vice-président de la Communauté d'agglomération de Montpellier, 18/06/2009).

Aussi ne s'étonnera-t-on pas qu'à Strasbourg comme à Montpellier la maîtrise des coûts et les équilibres financiers constituent un *leitmotiv* des élus comme des techniciens. Par exemple, l'adjoint au maire de Strasbourg délégué au quartier gare explique ainsi les nécessaires priorisations de l'action publique en la matière au niveau de l'agglomération :

« Je ne vois que du positif dans ce qui a été fait, dans le fait de désenclaver certains quartiers. La meilleure preuve, c'est finalement que les quartiers qui ne sont pas encore pourvus du tramway le réclament à corps et à cris, et ils ont raison. Mais on ne peut pas tout faire en même temps, le financement étant la cause d'une classification qui fait qu'on ne peut pas tout faire au même moment. [...] Lorsqu'il y aura un véritable réseau qui couvre la totalité des quartiers, on sera arrivé à l'objectif fixé. Mais je pense qu'il y en a encore pour quinze, vingt ans. Tout simplement pour des questions financières. Je le regrette mais bon, faut faire avec » (J.-J. G., adjoint au maire de Strasbourg, 09/06/2009).

Alors que le tramway en tant que tel fait consensus parmi les élus, les opérations d'extension en discussion à l'heure actuelle peuvent alors être l'objet de polémiques, dans la mesure où les contraintes financières amènent à faire des choix, avec des marges de négociations réduites. De ce fait, la posture de surplomb est écornée – il y a des gagnants et des perdants aux arbitrages – et le projet de tram en partie réencastré dans les équilibres de l'arène politique locale (centre-périphéries, etc.). Un fonctionnaire de la CUS l'expose :

« Il y a des choses à l'étude, mais comme l'argent devient rare, les projets vont moins vite. [...] Évidemment, il peut y avoir des crispations puisque actuellement tous les quartiers non desservis et un certain nombre de communes demandent le tram. Et comme il n'y a pas de ressources financières, il faut arbitrer. Au dernier conseil de CUS du 10 juillet [2009], il y a eu 27 oppositions sur la délibération sur l'extension tram A. Il y avait des conseillers strasbourgeois qui ont voté contre, et pratiquement tous les maires de l'ouest ont voté contre parce qu'ils avaient demandé un petit bout d'extension vers Eckbolsheim... Bon, la rareté crée la crispation, c'est clair » (M.M., CUS, 02/03/2007).

Le discours ne diffère pas du côté d'un expert de l'agence d'urbanisme, qui souligne la nécessaire intégration des contraintes budgétaires dans les projets d'extension du réseau : la négociation du projet en termes de viabilité économique apparaît de plus en plus complexe ; comme « grand projet », le tram ne semble pas reproductible sans limites :

« Mais aujourd'hui [...] les finances de la collectivité ne sont quand même pas très très... en bon état, il n'y a pas énormément de réserves d'argent, faut faire des économies. On ne peut pas continuer [...] à construire douze km de ligne de tram à chaque mandat à 100 millions, à 150 millions, à quinze millions d'Euros le km, [...] accessoirement dans des secteurs qui sont de moins en moins remplis, donc de moins en moins de monde, donc de moins en moins rentables. Il y a une tendance lourde qui va aller vers moins de tram. [...] Les questions, c'est bien "où est-ce qu'on va avec le tramway ?", sachant que plus on va loin, plus on dessert des zones peu denses, donc plus le km de tramway va coûter proportionnellement cher pour peu de monde, donc il y a un moment où vraiment, l'équilibre, va falloir dire stop » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Rapprocher les propos d'un cadre de la CTS est intéressant : si ce dernier estime que la fréquentation n'est pas le nœud du problème pour évaluer les possibilités d'extensions, le financement de tels projets pose aujourd'hui des limites. D'où, pour lui, la nécessaire négociation de solutions hybrides, associant différents types de TC sur le réseau urbain pour continuer à le développer :

« Le transport public n'est certainement pas une activité menacée sur le long terme par manque de clients, c'est plutôt le fait qu'on ne saura pas forcément le financer. Ce qui est une vraie problématique par rapport à la demande, pas sur le fait que les gens ne viendront pas. [...] Les éléments essentiels sur lesquels on travaille aujourd'hui, c'est la poursuite du développement du réseau qui intègre [...] les nouvelles contraintes des collectivités en matière de financement. C'est continuer de développer le réseau avec du tram, mais pas seulement avec du tram » (J.T., CTS, 17/06/2009).

De la sorte, c'est bien le contenu du « grand projet » qui devient en partie négociable, puisque le tramway y perd non pas son primat (il reste en position centrale), mais son exclusivité programmatique en termes d'action publique « moderne » et légitime en DD et dans la politique de la ville. Le projet actuel d'introduction dans la CUS du bus à haut niveau de service, ou Busway, pour reprendre le terme utilisé à Nantes, est caractéristique de ce déplacement négocié du référentiel d'intervention en TC, qui se veut une transaction innovante – un bus fonctionnant suivant les principes et les emprises de type tram (site propre), mais avec des investissements réduits – et non une remise en cause du modèle du tramway – au contraire, ce serait une extension raisonnée... La négociation entre la portée politique et les contraintes économiques liées aux lignes de tram à l'échelle de l'agglomération trouverait là une issue adaptable au cas par cas :

« Aujourd'hui, les enjeux ne sont plus sur "est-ce que c'est à cet endroit-là que je vais faire passer une ligne de tram ?", non, de toute façon les éléments financiers sont tels qu'on mettra du tram pour aller à Kehl [ville allemande voisine de Strasbourg] dans le domaine du symbolique, du choix qui est politique, mais après on mettra probablement du busway, bus en site propre. [...] Tout simplement parce que le bus coûtera deux à trois fois moins cher que le tramway » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Significativement, lorsque le maire de Strasbourg Roland Ries lance en 2009 un Plan Climat, la question de la mobilité urbaine s'y impose de suite. Mais il n'est plus uniquement question du tramway ; le busway fait son apparition sur l'agenda politique local :

« Réduire la pollution, économiser l'énergie, promouvoir les alternatives à la voiture, tout cela relève d'une tradition déjà ancienne à Strasbourg, mais maintenant il faut la rendre plus globale. Ne pas se contenter d'extensions du réseau tram (qui coûtent cher), mais être imaginatif (bus à haut niveau de service, covoiturage, usage du vélo, autopartage). Je souhaite que nous redevenions une ville de référence dans ce domaine » – Roland Ries (SM n° 200, 03/2009).

On perçoit ici les limites inhérentes à l'action publique en DD *via* le tram, souvent vu comme un outil de première importance de la « ville durable » au titre de la réduction des circulations automobiles urbaines. L' élu prône en effet une approche plurielle, ce qui montre aussi que l'innovation en DD ne peut se limiter au tram et que le tram ne peut en permanence être « réinventé ». L'argument des coûts est explicitement mentionné : si le tram est un « grand projet » pour une aire urbaine, il ne peut totalement l'irriguer ; l'apparition des bus dits à haut niveau de service une transaction pratique en ce sens, pour continuer à se prévaloir d'une position « en pointe » et où la référence au tram demeure présente. Un fonctionnaire de la CUS résume l'évolution de la place du tram dans l'action publique locale et dans la fabrique de la ville en ces termes :

« Le projet de tram, c'est dans les habitudes strasbourgeoises. Avant, c'était la priorité absolue, maintenant le tram est inclus dans le processus urbain et on est qu'une composante du processus urbain. C'est un peu plus compliqué qu'avant mais je crois que ça va dans le sens de la vie de la ville. Le tram n'est plus tout seul et c'est bien que le tram ne soit plus la priorité absolue pour nos élus et que ce soit pas fait n'importe comment » (C.F., CUS, 11/06/2010).

Le répertoire de la gestion économique rigoureuse du projet de tram se retrouve à Montpellier. Des chiffrages sont avancés pour l'attester, en particulier quant au coût des lignes au km. Par exemple, la ligne 2 représente 21 M€/km. C'est là un coût important. Une comparaison avec d'autres métropoles doit donc convaincre de la maîtrise budgétaire du projet : d'après les données fournies, le coût serait moindre que celui du tram de Marseille (24 M€/km), Valenciennes (25 M€/km), Nice (30 M€/km) ou encore Grenoble (34 M€/km) (HM n° 201, 10/2003).

En même temps, pour la collectivité, la négociation n'est pas strictement économique, mais intègre différents paramètres dans la mesure où le tram est construit comme un projet emblématique de l'action publique locale. Des dynamiques transactionnelles se comprennent de la sorte. La commande par la Communauté d'agglomération à Alstom des nouvelles rames de la future ligne 3 l'illustre. Dans le magazine *Harmonie*, l'exemplarité et l'innovation techniques sont répétées à l'envi, en même temps que la gestion des coûts. C'est bien d'une négociation permanente qu'il est question, tant sur le plan technologique que financier, entre la collectivité et le prestataire Alstom, pour obtenir « mieux pour moins cher » par rapport au matériel de la ligne 2 :

« Montpellier Agglomération a signé le 29 mai [2009] avec Alstom Transport le marché de fourniture du matériel roulant de sa 3^e ligne de tramway. Trois entreprises, Alstom Transport, Bombardier et Contruccion y auxiliar de ferrocarriles, s'étaient portées candidates dans le cadre de la procédure de consultation. Alstom, qui remporte le marché, a déjà fourni les 57 rames destinées aux deux premières lignes de tramway. Les négociations ont ainsi permis d'obtenir un coût inférieur pour les rames de 42 mètres de la ligne 3 par rapport aux rames de 30 mètres de la ligne 2. [...] Les nuisances sonores sont également réduites aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du tramway par l'utilisation de matériaux isolants et par l'amélioration du contact roue-rail grâce à des amortisseurs acoustiques. Ainsi, le tramway Citadis émet un niveau sonore inférieur de 5 dBA au niveau généré par le trafic automobile, soit près de quatre fois moins de bruit. L'utilisation de matériaux en composite et l'amélioration de l'efficacité des systèmes de traction ont permis de réduire la masse et la consommation d'énergie de 10% » (HM n° 263, 06/2009 ; n° 264, 07 à 08/2009).

À ces négociations relatives au coût du projet de tram quant à sa réalisation vient s'ajouter la question de la charge que représente le fonctionnement du réseau. Comme l'explique une ingénieure de la TaM, à l'usage, le tram est nécessairement déficitaire, par le fait que l'on ne peut répercuter le coût réel d'exploitation sur le prix des tickets et abonnements des usagers, sauf à faire perdre au TC son attractivité. La collectivité (et pas seulement la société de transports), qui dans les faits intervient généralement pour prendre à son compte le déficit en question, est alors placée directement devant une problématique complexe, entre offre et demande. Pour être « compétitif » par rapport à la voiture, etc., le réseau gagne à être cadencé de façon suffisamment importante, mais ceci a un coût, qui risque d'être répercuté de fait sur les finances publiques, ce qui amène à se situer sur le plan des transactions :

« Si on veut faire venir les gens, il faut donner une offre. Évidemment c'est un coût. Nous on s'engage sur les résultats : "ça va vous amener ça en plus comme fréquentation". Donc si ça n'offre pas cette fréquentation, c'est nous qui payons le déficit qui correspond à ça. Mais bon eux [la Communauté d'agglomération] ne sont pas toujours d'accord, parce qu'il y a un modèle financier qui est un petit peu plus compliqué. C'est que, dans tous les cas, on considère qu'il y a toujours un déficit entre nous ce qu'on a comme prix du ticket et ce que ça coûte à l'autorité organisatrice, tout simplement parce que si on faisait payer aux usagers le prix que ça coûte, ils ne prendraient pas les TC. En gros, partout en France, les TC sont déficitaires à 50% : le prix du billet, c'est la moitié de ce que ça coûte. [...] Donc même quand on dit qu'il faut augmenter la fréquence parce qu'il va y avoir plus d'usagers, on leur demande quand même de couvrir un déficit de 50% à chaque fois qu'ils augmentent » (S.P., TaM, 19/06/2009).

5.4. Au-delà des frontières... Comment négocie-t-on un projet urbain trans-frontières ?

Les contraintes budgétaires évoquées permettent de saisir qu'un autre enjeu de « taille » du projet de tram est lié à ses échelles de pertinence, qui tendent à l'heure actuelle à s'élargir non seulement de la grande ville vers l'agglomération, mais aussi vers des constructions métropolitaines lancées ces dernières années. Cette « quête d'une dimension métropolitaine » est très prégnante dans le cas des politiques montpelliéraines, en particulier en termes de déplacements¹. C'est également ce que fait comprendre cet urbaniste de l'agence de développement de Strasbourg :

« Aujourd'hui, les questions stratégiques, c'est clairement l'articulation des relations CUS/hors CUS : comment on vient de l'extérieur de la CUS ? comment est-ce qu'on arrive au centre-ville ? comment est-ce qu'on arrive en première couronne ? comment on arrive en deuxième couronne ? [...] Plobsheim, on met 45 mn jusqu'au centre-ville ! C'est les questions qui sont les plus importantes » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

On aborde alors la question de la ville et de ses frontières, comme périmètre de compétences des collectivités et comme espaces de référence des politiques menées. Le cas strasbourgeois est particulièrement significatif : il y est en effet question non seulement des frontières urbain/rural, lorsqu'on dépasse le cadre des communes de la CUS, mais aussi d'une frontière nationale, entre la France et l'Allemagne, lorsque l'on raisonne à une échelle élargie, incluant le *Kreis* (arrondissement) voisin de l'Ortenau. Deux projets méritent ainsi analyse : celui du train-tram Strasbourg-Bruche-Piémont des Vosges et celui du prolongement du réseau de tram vers la ville de Kehl, au-delà du Rhin.

Les processus de négociation du projet de tram sont impactés de plusieurs façons par ces (re)configurations. D'une part, la gouvernance de projet multipartenariale et privé-public est complexifiée par l'intervention de nouveaux acteurs, dont les intérêts ne sont pas immédiatement convergents et qui ne sont pas nécessairement socialisés aux scènes d'échange des TC urbains. Un associatif strasbourgeois investi dans les questions de déplacements le pointe : « Le tram-train, malheureusement on devrait l'avoir depuis des années et puis ça se fait pas, il y a des blocages un peu partout : "c'est pas moi, c'est l'autre", comme ils disent tous ! » (M.M., ASTUS, 13/05/2009). « C'est toujours difficile de travailler avec la SNCF... », nous déclare en effet un cadre de la CTS (J.T., CTS, 17/06/2009). À Montpellier, cette chargée de mission de la TaM note de même une différence forte de « culture d'entreprise » dans ses rapports avec la SNCF – ce qui suppose de passer par tout un apprentissage pour mener des projets de concert :

« Chez nous, c'est déjà très compliqué, mais chez eux il y a quelque chose de fondamental, vous parlez à quelqu'un de la SNCF, il ne vous parlera jamais de client, il parle d'usager. À partir du moment où on considère que les gens qui utilisent le système sont des usagers, on ne les considère pas comme des clients, on ne cherche pas à les attirer. Donc il y a une révolution culturelle, mais elle est longue à faire, elle est très longue » (S.P., TaM, 19/06/2009).

D'autre part, s'ajoute le fait que le cadre des négociations varie lui-aussi en fonction des échelles territoriales, lesquelles jouent sur les modes de transactions. Comme l'a relevé Dominique Desjeux, les espaces et les rapports sociaux sont des « grandeurs », dont la mesure varie en fonction de l'échelle, macro- ou micro-sociale². Philippe Boudon souligne avec

¹ C'est tout l'objet de l'ouvrage récent dirigé par Jean-Paul Volle *et al.*, *Montpellier : la ville inventée*, op. cit., que de le montrer (notamment l'introduction de Laurent Viala et Jean-Paul Volle, pp. 11-29, et la 2^e partie du livre intitulée « Trois figures d'une métropole en devenir »). Dans ce contexte, le réseau de tram participe de la « production métropolitaine du territoire » : Catherine Bernié-Boissard, Jean-Paul Volle, « Le réseau du tramway », *art. cit.*, pp. 86-91 en particulier.

² Dominique Desjeux, *Les sciences sociales*, Paris, PUF, 2004.

raison en architecture qu'il existe alors une discontinuité : « Quand la taille change, des choses changent », soit la part relative de chaque élément. Aussi les échelles, et à chaque fois les espaces en question, représentent-elles un point de vue, un cadre de référence, ce qu'il nomme « un désignateur souple »¹. Aussi, quand le point de vue change, la réalité et les faits observés également : ce qui apparaît à une échelle disparaît à une autre. C'est la représentation de la carte routière, selon que l'on a une carte de l'Europe, de la France, d'une région, une carte d'état-major d'un canton, le plan d'une ville, etc. L'entrée par les échelles a pour intérêt de montrer que la réalité sociale ne peut se ramener à une seule équation, d'autant plus qu'il en va d'espaces mouvants et en transformation, comme c'est particulièrement le cas au niveau des périmètres urbains (intercommunalités, métropolisation...) et de l'aménagement des territoires.

Au-delà des frontières urbaines, la métropole : le tram-train comme projet négocié

Le projet de train-tram autour de Strasbourg constitue une formule hybride, dont l'échelle de projet se situe au niveau métropolitain, afin de relier Strasbourg, la vallée de la Bruche et le Piémont des Vosges, sans oublier une connexion urbaine vers Kehl, ville frontalière allemande (Tableau 4). Le tram-train désigne un matériel qui a la particularité de pouvoir utiliser aussi bien des voies de chemin de fer que des lignes de tramway. Ceci permet d'éviter toute « rupture de charge » et donc de réduire le temps des correspondances. On a affaire à une innovation en cours de négociation entre une diversité de partenaires, ce qui permet de comprendre que les milieux écologistes expriment leur déception sur un projet qui n'irait pas assez loin. En 2005, le groupe municipal des Verts expose son insatisfaction, quant à un projet selon lui trop modeste sinon dénaturé, sur sa partie SNCF comme sa partie CUS. Les compromis de concrétisation en vue d'expérimenter le tram-train n'ont ici pas convaincu :

« Sur la partie SNCF jusqu'en gare de Strasbourg, le projet se résume à une simple amélioration de la desserte de l'aéroport d'Entzheim et du cadencement des trains. Sur sa partie urbaine, un appendice de ligne F reliera la gare à la ligne de tram de la rue du Vieux-Marché-aux-Vins, soit 800 mètres de ligne à la fréquence époustouflante de 4 à 6 passages par heure ! Ligne F qui atteindra le Parlement ou l'Esplanade 2 à 3 fois par heure... Quelle dérision ! Entre les deux réseaux tram et train, la gare de Strasbourg, où tous les voyageurs descendront puisque la jonction est supprimée. Où est le progrès ? Le projet tram-train est mort, devenu simple mirage, avec une très faible amélioration du transport public sur l'axe initial, et aucune incitation efficace à l'usage du train. [...] Incohérence, politique de gribouille... » – Groupe politique « Les Verts » (SM n° 161, 03/2005).

Les rapports entre la CUS et la SNCF n'apparaissent pas très développés, si on en croit ce technicien de la communauté urbaine, qui évoque une sorte de ligne de partage pour la gestion des TC en périphérie de l'agglomération strasbourgeoise, entre le bus pour la première couronne et le train pour la deuxième, et leurs institutions respectives. Le travail en commun sur un projet « mixte » ne va alors pas de soi :

« C'est vrai que jusqu'à présent on considérait que les transports sur rails ferroviaires étaient compétence Région et puis on laissait la SNCF faire ce qu'elle voulait faire. Sur les communes de deuxième couronne, le rail est la solution la plus rapide pour aller au centre-ville. De Vendenheim à la gare centrale, il y a 8-9 minutes de temps de trajet. À comparer avec 50 mn en bus. Donc on essaie de convaincre la SNCF de mettre plus de trains dans ces gares pour avoir une desserte quart d'heure par exemple. C'est ce qu'on vise » (M.M., CUS, 02/03/2007).

Pourtant, on a déjà trace du projet de tram-train en 2000 dans *Strasbourg Magazine*, sa réalisation étant initialement prévue pour 2006, avec une première ligne Strasbourg-Molsheim, *via* l'aéroport d'Entzheim. Ce mode de circulation se veut adapté à des flux de

¹ Philippe Boudon, *De l'architecture à l'épistémologie, la question des échelles*, Paris, PUF, 1991, pp. 6-23.

circulation urbains et péri-urbains élargis, autour d'un centre métropolitain comme Strasbourg pour l'Alsace du nord.

« À qui s'adresse le tram-train sinon à une clientèle située entre 25 et 30 km de son lieu de destination ? [...] À raison d'un tram-train toutes les 10 mn ou un quart d'heure, une ligne qui, au départ du cœur même de la ville, rallierait l'aéroport international, constituerait une liaison particulièrement attractive dans un corridor urbain de 90 000 habitants et de 35 000 emplois », déclare le directeur général de la CTS dans *Strasbourg Magazine*. « Pour l'heure, le tram-train reste au stade de l'étude mais la CTS et la SNCF semblent décider à accélérer le mouvement puisqu'elles viennent d'unir leurs compétences au sein d'une société spécialement chargée de préparer l'arrivée et le développement du tram-train »¹ (SM n° 113, 09/2000).

Progressivement, le projet se précise. En termes partenariaux, le tram-train intègre une section périurbaine relevant de la SNCF et de Réseau Ferré de France (RFF). Elle prévoit 24 gares qui relieront directement le Piémont des Vosges (Obernai, Barr) et la Vallée de la Bruche (Gresswiller, Mutzig) à Strasbourg. Une section urbaine, relevant de la CUS, dessert l'hypercentre, le quartier universitaire et les institutions européennes. Elle comprend un tronçon d'interconnexion urbain depuis la place de la gare jusqu'aux lignes C et B du tram *via* le Boulevard Wilson et la rue du Faubourg de Saverne, ainsi que deux branches allant jusqu'à la Robertsau et à l'Esplanade (CM n° 27, 03 à 05/2005). Des chiffrages de coûts donnent à voir le partenariat en question : la réalisation du tram-train est menée conjointement par l'État, la Région Alsace, le Département du Bas-Rhin, la CUS, RFF et la SNCF. Les investissements subventionnés de la première phase sont estimés à 25 M€ pour la section urbaine et à 35 M€ pour la partie périurbaine (SM n° 195, 09/2008).

Une première phase concerne la réalisation du tronçon urbain, avec la création de la ligne de tram F au départ d'une nouvelle station, place de la gare. Parallèlement, la SNCF s'engage à développer ses services en créant des correspondances directes, toutes les 15 mn, avec l'aéroport international de Strasbourg et Molsheim ainsi que toutes les 30 mn vers Obernai, Barr et Gresswiller. Dans un deuxième temps, au-delà de 2010, le percement d'un tunnel sous la gare centrale est envisagé, ainsi que l'acquisition d'un nouveau matériel roulant (tram-train) permettant de circuler tant sur les rails du tram que sur ceux de la SNCF et l'adaptation des infrastructures (électrification, nouvelles gares...) afin de « relier la ville à la campagne en restant dans le même véhicule » (SM n° 168, 11/2005). En ce sens, au titre de l'accord passé entre la SNCF et la CUS pour lier trafic ferroviaire et urbain, ce sont des TER qui prennent la place des anciennes navettes de la CTS sur la ligne de l'aéroport d'Entzheim à Strasbourg : « Cette desserte ferroviaire (qui permet de réduire le temps de trajet de neuf minutes en train direct) remplace l'ancienne navette tramway + bus CTS » (SM n° 199, 01 à 02/2009).

Le projet connaît une visibilité croissante à mesure des épreuves de concrétisation qu'il traverse depuis 2008. L'avancée des travaux est chroniquée dans *Strasbourg Magazine*, en prenant garde d'évoquer à la fois les progrès du tronçon SNCF et de la partie urbaine du tram-train, dont les porteurs ne sont pas les mêmes ; par exemple :

« La gare d'Entzheim-aéroport a été inaugurée le 14 décembre [2008]. La passerelle piétons franchissant les voies ferrées et la route départementale ainsi que le pôle d'échanges multimodal [...] en améliore l'accessibilité et offre une opportunité efficace de report modal de la voiture vers le train. Ce chantier s'inscrit dans le cadre des travaux ferroviaires de la première phase du tram-train Strasbourg-Bruche-Piémont des Vosges. [...] Les aménagements ont permis un développement important de l'offre de trains TER, notamment sur la ligne Strasbourg-Molsheim-Barr. Cette dernière bénéficie désormais d'une desserte cadencée à la demi-heure et d'une augmentation de 80% des trains sur le Piémont des Vosges, entre Molsheim et Barr et de près de 50% des trains pour Molsheim. [...] En ville, la nouvelle ligne F

¹ Il s'agit de la Société intermodale du bassin de Strasbourg (Sibs), créée, fin 2000, pour le tram-train, à égalité de parts entre la CTS et la SNCF.

préfigurer les services du tram-train. [...] Les travaux de construction de la ligne F devraient débiter dans quelques semaines » (SM n° 199, 01 à 02/2009).

Toutefois, pour l'heure, le projet n'est pas achevé concrètement car il n'y a pas de continuité complète entre les deux parties extra-urbaine et urbaine, c'est-à-dire que demeure une rupture de charge entre le tram et le train, au niveau de la gare de Strasbourg – ce que doit justement faire disparaître le matériel « mixte » du tram-train. C'est bien ce que l'adjoint au maire de Strasbourg chargé du quartier gare appelle de ses vœux :

« L'intermodalité, c'est un grand mot. Quand on y met un contenu, c'est encore mieux. C'est ce qu'on essaie de faire du côté de la gare. [...] Pour qu'il n'y ait pas une rupture entre le tram et le train, puisqu'on dit tram-train, mais ça n'en est pas encore un, puisque tous ceux qui viendront de Molsheim ou d'Obernai seront obligés pour le moment de descendre du train à la gare de Strasbourg et de reprendre un tram devant la gare » (J.-J. G., adjoint au maire de Strasbourg, 09/06/2009).

Cette question de la rupture de charge, *a priori* technique, déborde ainsi sur la scène politique : là où les élus mettent en avant sa disparition grâce au tram-train, pour de meilleures connexions au profit des usagers, certains techniciens se révèlent plus réservés, voire critiques, par rapport à l'efficacité du réseau, à l'instar de ce chargé de mission à la CUS :

« Faut faire correspondre quai à quai dès que c'est possible, faut interrompre au minimum la chaîne de transport, faut jouer la rupture de charge, si elle est intéressante ou pas... Mais si elle est faite dans le cadre d'un déplacement minimum, dans des temps raisonnables, on se paie tranquillement une rupture de charge, si on est gagnant. C'est la question du tram-train : pour un tram-train toutes les demi-heures [...], des gens qui restent assis entre Obernai et la Robertsau, combien y en aura-t-il ? [...] On est déjà saturé à Homme de Fer [interconnexion du centre-ville] actuellement, on va encore rajouter six circulations par heure avec des gros machins qui font 55 mètres, 10 mètres de plus qu'un Citadis ? Là je pense qu'on va tuer le réseau, ça nous obligera à baisser les fréquences sur les autres lignes. Pourquoi notre réseau est-il attractif ? Puisqu'on a un tram tous les 6 mn à l'extérieur et un toutes les 3 mn [au centre-ville]... C'est pour ça, est-ce que ça va remonter l'image du tram et du réseau ? Politiquement oui, pour blablater, certes... » (R.N., CUS, 04/05/2009).

Concrètement, l'avancée du projet suppose de longues négociations entre les différentes parties prenantes ; ce sont à la fois des difficultés institutionnelles et techniques qui expliquent le retard pris dans la mise en place effective du tram-train :

« Le tram-train n'est toujours pas mis en œuvre parce qu'il y a eu des difficultés institutionnelles qui ont fait que ça a pris du retard » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

« Le tram-train, c'est soumis à une condition technique qui est le franchissement des voies ferrées en gare par le tunnel. Ça coûte très cher et on n'est pas seuls. La difficulté, c'est que la CUS n'est pas toute seule sur le tram-train, il y a la SNCF, RFF, c'est toujours très dur de s'entendre parce que chacun a ses intérêts, c'est toujours comme ça » (C.F., CUS, 11/06/2010).

En effet, l'interconnexion au niveau de la gare pour l'usage d'un matériel unique passe par le creusement d'un tunnel et nécessite de pouvoir utiliser des emprises de la SNCF et de RFF, mais aussi de déplacer le centre technique de la SNCF. Pour l'heure, un accord sur ces enjeux, qui emportent de nombreuses implications, n'a pas été trouvé. Des techniciens de la CUS et de la CTS expliquent le problème :

« Le truc, c'est de passer sous la gare, sous les voies ferrées... [La partie urbaine], c'est même pas en avant projet, c'est en faisabilité. Mais pour passer la gare... [...] Maintenant la SNCF se rend vraiment compte des problèmes, ils sont saturés là derrière puisqu'il y a des nouveaux matériels roulants qui sont livrés pour le compte de la Région. [...] Donc il n'y a plus de place. Il y a une étude : transbahuter tout le centre d'entretien sur la gare de triage à Oberhausbergen. [...] Et puis il y a quand même le président de la CUS, il y a le président de la région Alsace, le Conseil général un peu moins, le grand président de la SNCF, le président de RFF, tous des spécialistes... donc c'est compliqué. [...] Tout est lié maintenant aux accords et à ce qui se passe derrière. Ça peut encore durer plus longtemps que 2013-2014 » (R.N., CUS, 04/05/2009).

« On espère en 2016 arriver à Molsheim mais ça coûte très cher et il faut en même temps qu'on arrive à harmoniser avec le projet de développement de la gare. [...] Actuellement, à Strasbourg, on a une gare à une face alors que dans les grandes villes les gares sont ouvertes sur deux côtés, voire trois : Lyon Pardieu

est ouverte des deux côtés, à Montpellier ils vont faire une ouverture sur le troisième côté... Donc l'idée de la CUS, c'est de demander que la SNCF et la Région fassent la même chose. Le projet, c'est de déménager toutes les activités techniques qu'il y a derrière, puisque là aussi Strasbourg fait un peu exception, Strasbourg est l'une des dernières gares qui a encore son technicentre derrière la gare commerciale. [...] Et il faut arriver malgré tout à concevoir un tram-train qui passe là-dedans et qui permette de développer correctement la gare plus tard. C'est pas facile, ça coûte cher, en plus les terrains sont pollués, et puis on a affaire à la SNCF, on a affaire à RFF, on a affaire à la Région. C'est compliqué » (M.M., CUS, 02/03/2007).

« Aujourd'hui, les rails s'arrêtent devant la gare, faut descendre, passer dessous, sortir de l'autre côté, ça va prendre encore quelques années. C'est très très compliqué, il faut passer sous les voies ferrées. [...] Vous voyez le futur tram F, face à la gare, le terminus est prêt, il suffit de mettre le mobilier urbain puis c'est bon, les rails sont posés, les travaux de continuation sont en cours. [...] De l'autre côté, c'est quand même plus compliqué : derrière la gare, la SNCF a des équipements. [...] Il faut que ça voit le jour, c'est un projet intéressant mais il y a bien encore 4 ou 5 ans minimum avant qu'on voit des réalisations concrètes » (J.T., CTS, 17/06/2009).

Au-delà des frontières nationales, le transfrontalier : négocier le tram comme projet franco-allemand

Dans la métropole strasbourgeoise, la quatrième phase du projet d'extension du réseau de tram intègre un tronçon transfrontalier ; il s'agit d'un prolongement de la ligne D sur un axe Ouest-Est, jusqu'à Kehl en Allemagne. Cette extension s'accompagne d'un projet d'urbanisation du secteur du Port du Rhin, zone située à proximité de la frontière allemande, et mis en avant par le maire de Strasbourg, Roland Ries, en 2009, au titre de la relance des initiatives franco-allemandes qu'il promeut : « Une des priorités, et elle est en train de se mettre en ordre, c'est une ligne vers l'Allemagne, vers Kehl, et c'est tant mieux » (J.-J. G., adjoint au maire de Strasbourg). Un fonctionnaire de la CUS insiste : « Kehl, il [R. Ries] l'avait toujours dit dans son discours électoral, l'Eurodistrict et tout ça, [...] mais il faudra une clientèle, on met pas un tram comme ça dans le décor » (R.N., CUS). Cette dimension transfrontalière fait donc l'objet d'un portage politique explicite et d'un discours de développement urbain affiché comme tel :

« En poursuivant le développement de la ville vers l'Est, Strasbourg ne tourne plus le dos au fleuve, à l'origine de sa fondation, mais elle s'ouvre résolument vers l'Allemagne. La consultation d'urbanisme [...] que nous lançons, en vue d'un schéma d'aménagement de cette zone, intègre en effet une portion du territoire de Kehl au périmètre de réflexion, en association étroite avec la ville de Kehl. Ainsi, ce territoire transfrontalier se précise. [...] Cette ambition métropolitaine constitue à n'en pas douter le socle de l'édifice de l'Eurodistrict [structure d'intercommunalité transfrontalière] que nous nous sommes engagés à bâtir » – Roland Ries (SM n° 202, 05/2009).

À une échelle transfrontalière davantage mobilisée par la nouvelle municipalité élue en 2008, au-delà de l'agglomération donc, l'infrastructure de tram se voit attribuer pour fonction de constituer, à terme, « l'épine dorsale d'un système de déplacements durables à l'échelle de l'Eurodistrict : elle sera conçue pour les rames du futur tram-train transfrontalier assurant les liaisons Offenbourg-Kehl-Strasbourg-Entzheim-Molsheim » (SM n° 200, 03/2009). Pour ce faire, encore faut-il réussir à mener la négociation du projet qui emporte nécessairement une dimension spécifique compte tenu de sa composante transfrontalière, à la fois sur un plan institutionnel, juridique et interculturel. Les séquences transactionnelles en sont allongées, comme le note un chargé de mission de la CTS :

« On parle du projet de tram à Kehl, mais il y aura pas une partie française et une partie allemande, la CUS financera sa partie, les Allemands financeront leur partie sur Kehl. L'exploitation, j'imagine, se fera par la CTS... le changement symbolique de conducteur sur le pont, ce serait quand même un retour en arrière par rapport à la construction européenne. Mais bon, ça sera une ligne qui sera traitée de façon particulière parce que c'est une ligne transfrontalière. [...] Sur le fond, ça ne change rien au dispositif actuel : le jour où le tram arrive, la ligne 21 [de bus] disparaît. Dans ce genre de truc c'est toujours un petit peu long à mettre en œuvre. [...] C'est transfrontalier, donc faut des négociations particulières, des

délibérations de chacun des deux côtés. Quoi qu'on en dise, il y a toujours la barrière de la langue, il y a des juristes, des traducteurs qui interviennent, ça c'est pas des choses qu'on fait sur un coin de table. Mais on a le temps, c'est pour 2013 » (J.T., CTS, 17/06/2009).

Les normes et réglementations en vigueur de part et d'autre du Rhin en matière de TC ne sont pas parfaitement identiques non plus, ce qui constitue, en regard de la spécificité « politique » d'un projet transfrontalier, une autre scène de négociation, d'ordre technique, par exemple en termes d'exigences de sécurité du matériel. Ceci passe par tout un apprentissage, qui amène à considérer la situation des uns et des autres et à travailler de façon transversale entre collectivités publiques. Nos interlocuteurs à la CUS y reviennent :

« On va être obligé de concevoir un projet qui soit conforme aux réglementations françaises et allemandes. En Allemagne, les réglementations matériel roulant ne sont pas tout à fait les mêmes que celles qu'on a en France. Et chaque pays a un service technique national qui contrôle ça, surtout du point de vue de la sécurité, donc il faut travailler en français et en allemand... » (G.M., CUS, 21/07/2009).

« Nous on travaille avec les techniciens de la ville de Kehl, on travaille aussi en lien avec la CTS chez nous, qui a des contacts avec les instances en charge de la sécurité sur le système tram. Parce qu'il va falloir qu'on adapte nos tramways aux normes allemandes. Donc on découvre le sujet, on découvre aussi que les normes allemandes sont moins contraignantes que les normes françaises, *a priori* ça devrait passer » (C.F., CUS, 11/06/2010).

Les enjeux réglementaires et techniques s'entremêlent ainsi dans un questionnement interculturel, entre « eux et nous », où l'on mesure la place de tout un travail d'explicitation et de connaissance de l'autre, en plus de la langue et de ses complexités lorsqu'il s'agit de vocabulaire spécialisé, pour que l'échange d'arguments se fasse :

« Nos normes à nous, françaises, on a des normes assez drastiques, très précises, et apparemment les normes allemandes sur les mêmes thèmes comme la résistance au feu, la résistance aux chocs, ce genre de choses en France on est plus précis. Par exemple, la réglementation allemande c'est "la structure du tramway doit être résistante au feu" ; en France, on va dire combien de temps, à quelle température... Il y a des choses qui sont assez différentes de chez nous à chez eux... [...] On voit si les instances de sécurité ferroviaires acceptent que nos normes soient appliquées chez eux, c'est du relationnel, on explique comment ça se passe chez nous. Par exemple, en Allemagne, les trams doivent avoir des feux clignotants, et donc *a priori* nos trams devraient avoir des clignotants. Sauf qu'en Allemagne on va pas ni tourner ni à droite ni à gauche, on va tout droit. Donc on essaie d'expliquer ça aux Allemands et ils acceptent ou pas, mais c'est plutôt dans ce sens là qu'on fait le travail. [...] Voilà, c'est un exemple précis, très concret, qui peut coûter très cher, parce que s'il faut adapter les rames... [...] Ça peut aller très loin, sur la norme de l'ampoule qui éclaire le phare, tout est examiné ; les fermetures de porte, les ouvertures, est-ce que la porte quand il y a un bras coincé elle se rouvre ou est-ce qu'elle s'arrête et puis après elle se ferme... Et tout ça faut traduire, faut traduire tous les plans des trams, traduire toute l'argumentation. Et traduire une argumentation, c'est pas si simple, faut être d'accord sur les termes, c'est pas évident » (C.F., CUS, 11/06/2010).

Pour autant, il faut se méfier de conclusions trop hâtives sur les complexités du travail en commun par-delà une frontière nationale ; on l'a vu, les collaborations inter-institutionnelles de projet, dès lors qu'elles associent de nombreux acteurs, et en particulier des instances qui n'ont pas de tradition de coopération et ne partagent pas un même périmètre d'action, passent par des cheminements de négociation qui eux-aussi se situent sur une échelle temporelle rallongée, à l'exemple du projet de tram-train. Un fonctionnaire de la CUS va même jusqu'à juger ce dernier projet – où ce sont des frontières d'espaces urbains français que l'on traverse – plus compliqué à mener à bien que la coopération transfrontalière : « Il y a déjà des réglementations différentes de chaque côté [France et Allemagne], mais je pense que ça va être moins compliqué que la notion de tram-train où on travaille avec la SNCF et les urbains » (R.N., CUS, 04/05/2009).

B/ Acteurs, processus et enjeux : **Qualifier la négociation dans le projet urbain de tramway**

C'est la dimension devenue « naturelle » du « grand projet » qu'il convient d'interroger dans un deuxième temps pour faire ressortir plus précisément la place de la négociation et des dynamiques transactionnelles dans le projet urbain de tram, sa portée et ses limites.

Le lien entre les grands domaines d'action repérés plus haut se fait en particulier par la promotion (incantation ?) d'une pratique de la démocratie locale. Celle-ci s'incarne dans un répertoire de la « gouvernance urbaine », en appelant au citoyen actif, comme un mode de gouverner qui serait davantage démocratique que le « gouvernement des villes »¹. La démocratie représentative entretient l'illusion selon laquelle ce sont les élus seuls, fondés à le faire au titre du suffrage universel, c'est-à-dire du principe majoritaire, qui prennent les décisions, au nom de l'intérêt public². Pourtant, celles-ci peuvent s'analyser comme le résultat d'une transaction bipolaire entre deux principes de légitimité en tension : la représentation et la compétence technique ; différents exemples l'ont attesté autour des projets de tram. La confiance des électeurs traduite dans les urnes ne peut en effet à elle seule garantir qu'un élu détiendra les connaissances et les savoir-faire permettant de traiter tous les problèmes du territoire en question. C'est là que prennent place des experts qui les entourent, formant l'appareil technique des collectivités territoriales. Mais cette transaction ne vaut qu'en restant « informelle et tacite »³ à l'endroit des citoyens.

Les transactions bipolaires élus/techniciens ne peuvent aujourd'hui être séparées de modes de démocratie locale affirmant revaloriser la place du citoyen dans les processus décisionnels, en invitant les habitants à y prendre part. Il y a là un jeu non plus à deux mais à trois, entre les élus, les techniciens et les citoyens mobilisés, ce qui correspond à des transactions tripolaires entre trois légitimités qui ne se présentent pas sur le même plan : la représentation *via* le suffrage pour les premiers, l'expertise et la compétence pour les seconds, et la participation directe pour les troisièmes, se voulant « plus démocratiques », y compris au titre de la mobilisation⁴. S'ensuit une succession de compromis instables et fragiles, car des conflits et des alliances fluctuent à la fois entre ces trois grands groupes d'acteurs, mais aussi à l'intérieur d'un même répertoire de légitimation : par exemple, pour les élus ou les militants, en fonction des appartenances politiques.

En correspondance et/ou en articulation avec le portage politique des opérations urbaines, les dispositifs de concertation et de participation citoyenne occupent une place centrale, qui est à proprement parler celle de la négociation dans le projet urbain. En effet, il faut rappeler que la notion de projet désigne en urbanisme une co-production de la ville entre un grand nombre d'acteurs parties prenantes⁵, par opposition à des logiques d'imposition administratives et « bureaucratiques » – par exemple, venant de l'État dans le cas de la construction des grands ensembles voilà quelques décennies⁶. Dans le cadre de la

¹ Patrick Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45 (1), 1995, pp. 57-95 ; Jean-Pierre Gaudin, « Contrats et conventions. La négociation des politiques publiques », in : F. Godard (dir.), *Le gouvernement des villes*, Paris, Descartes et Cie, 1997.

² Joseph Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1951 (1^{ère} éd., 1942).

³ Maurice Blanc, « Conflits et transactions sociales : la démocratie participative n'est pas un long fleuve tranquille », *art. cit.*, p. 29.

⁴ David M. Smith, Maurice Blanc, « Participation and grass-roots democracy », *Environment and Planning D : Society and Space*, 15(2), 1997, pp. 281-303, cité p. 298.

⁵ Nadia Arab, « La coproduction des opérations urbaines : coopération et conception », *art. cit.*

⁶ Yves Chalas, « L'urbanisme comme pratique. Pensée faible et débat public », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 80-81, 1998, pp. 205-214.

décentralisation et du passage des décisions d'urbanisme de l'État vers les collectivités territoriales, avec, corrélativement, des processus d'élaboration collective, on recourt à de nouvelles méthodes d'action et de nouveaux outils, à la fois techniques et participatifs, où le projet urbain devient lui-même un instrument de coordination, de mobilisation et de mise en cohérence¹. « Projet » et « gouvernance » ont donc partie liée, et cela de deux façons :

- dans le « flou » et la pluralité des définitions et des interprétations qui les caractérisent : il suffit de penser aux définitions fluctuantes du projet, du programme et de la stratégie d'action urbaine. Le projet peut en effet « décrire un système d'intentions, une stratégie de développement d'un territoire comportant une forte dimension politique, ou avant tout la mise en forme spatiale de ces intentions »². Fréquemment, on considère que le projet urbain est davantage l'expression d'une idée, alors que le programme traduit cela de façon détaillée – c'est la distinction classique de Manuel Castells entre le projet et la planification urbaine, c'est-à-dire la stratégie³. En prenant acte de cet arrière-plan, nous voyons dans le projet l'idée d'élaborations collectives, renvoyant à une pluralité de compétences, de périmètres et d'échelles d'action, qui marquent le projet et la ville *via* des espaces d'interconnexion⁴.
- et à travers l'appel à des modes de régulations par la négociation et le compromis plutôt que l'imposition, sans pour autant faire disparaître le conflit ni des logiques d'exclusion (d'acteurs, d'enjeux, etc.), mais destinés à ce que se dégagent des produits transactionnels. C'est par des dynamiques transactionnelles que s'opérationnalisent les démarches de projet urbain de tramway, où la transaction s'incarne entre des acteurs à partir d'objets sur lesquels on s'entend ou on contractualise. Nous sommes en présence à la fois d'une interaction entre acteurs et d'une redistribution sur la conclusion d'un projet : les deux sont intimement liés puisqu'une reconfiguration des contours du projet correspond aussi à une donne nouvelle pour les rapports entre les partenaires, entre eux et dans leurs relations à des tiers, dans un contact lui-même susceptible d'évoluer. À ce titre, par les négociations qu'elles impliquent, les politiques urbaines développées autour du tram introduisent de la nouveauté, au sens à la fois du « changement » et de la « synthèse créatrice »⁵.

À cela s'ajoute le fait, repéré préalablement, que les projets de tram s'inscrivent – et sont fortement inscrits par leurs promoteurs – dans un répertoire (tout aussi piégé et piégeux) du DD, sans oublier celui de la « politique de la ville », qui est une autre co-production transversale⁶. En effet, le développement social urbain s'emploie surtout à concilier l'économique et le social et ne s'ouvre qu'à la marge au DD, tandis que, réciproquement, le DD urbain focalise d'abord sur l'interface économique/écologique, n'y intégrant que subsidiairement le social⁷.

Aussi a-t-on tout spécialement affaire, autour des opérations de tram, à des registres d'action publique « chargés » et qui se croisent dans l'appel à des pratiques démocratiques

¹ Marie-Hélène Bacqué *et al.*, « Projets urbains en quartiers anciens », *in* : Yannis Tsiomis (dir.), *Échelles et temporalités des projets urbains*, Paris, PUCA/Jean-Michel Place, 2007, pp. 95-110, pp. 95-96.

² *Ibid.*, p. 95.

³ Manuel Castells, *The city and the grassroots. A cross cultural theory of social urban movement*, Berkeley, University of California Press, 1983.

⁴ Yannis Tsiomis (dir.), *Échelles et temporalités des projets urbains*, *op. cit.* ; Yannis Tsiomis, Volker Ziegler (dir.), *Anatomie de projets urbains : Bordeaux, Lyon, Rennes, Strasbourg*, Paris, Éditions de La Villette, 2007.

⁵ Monique Coornaert, « Transaction sociale, règle et régulation : une voie pour la construction de la Cité », *in* : Maurice Blanc *et al.*, *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Paris, L'Harmattan, 1992, pp. 136-150, cité p. 139.

⁶ Maurice Blanc, « La gouvernance », *in* : Jean-Marc Stébé, Hervé Marchal (dir.), *Traité de la Ville*, Paris, PUF, 2009, pp. 207-257.

⁷ Philippe Hamman, Christine Blanc, *Sociologie du développement durable urbain*, *op. cit.* ; Maurice Blanc, « La « La gouvernance », *art. cit.*

locales renouvelées dans la fabrique urbaine, où prend place un questionnement du négocié/négociable vs. in-négocié/in-négociable : analyser à la fois pourquoi (la légitimité de l'action publique), comment (quels dispositifs...), entre qui (quels acteurs et porteurs), mais encore sur quoi ces relations portent.

Pour qualifier ces processus, il convient d'étudier corrélativement qui les portent et qui y prend part (à quel niveau, à quelle échelle, avec quelle régularité, avec quelles ressources – d'usage, d'expertise professionnelle, etc. –, avec quels résultats, etc.), ce qui permet de dégager des acteurs individuels et collectifs, des acteurs institutionnels (collectivités, État, compagnies des transports...) et des mobilisations citoyennes, plus ou moins organisées (riverains, usagers, commerçants, associations de quartiers ou de militance écologique...), des investissements professionnels aussi (architectes, urbanistes, techniciens des villes et intercommunalités...). Qui dit négociations dit en effet pluralité de parties en co-présence, fondant, défaisant et renouvelant des alliances toujours partielles et fragiles.

Ces processus décisionnels locaux relatifs au projet de tramway passent ainsi par des modes continus de transactions territoriales, c'est-à-dire de « transactions sociales dont le territoire est le cadre et qui contribuent au processus de socialisation, et donc de territorialisation, de l'espace ». Ces dynamiques permettent de dégager des compromis pratiques dans le cadre d'une gouvernance incomplète, où « l'équilibre entre procédures institutionnelles et processus transactionnels n'est pas clairement établi »¹. La dynamique de territorialisation suppose en effet que les acteurs d'un territoire « partagent la conviction de l'intérêt commun qu'ils ont à établir un partenariat fondé sur des concessions réciproques », établissant des « conventions territoriales »². Les transactions repérables sont au moins tripolaires, entre les légitimités des élus, celle des administratifs et techniciens et celle des citoyens mobilisés invités à « participer ». De plus, ce ne sont pas trois groupes monolithiques ; des fractions de chacun d'entre eux peuvent conclure des compromis pratiques avec des composantes d'autres groupes. Le témoignage du président du Collectif Tramway en 2007 en convainc ; s'il ne parvient pas à nouer contact avec les élus montpelliérains, il sait travailler ses rapports avec des responsables administratifs et techniques – les « hommes du terrain ». Il y a là un travail de production d'alliés. Les dynamiques en jeu sont donc multipolaires, et demeurent ainsi, en fonction des contextes locaux et des séquences transactionnelles, ouvertes à de possibles hybridations.

« Avec les élus, ce n'est pas possible. Parce qu'il y a une structure pyramidale ici, et ce n'est pas possible. Mais, par contre, on a de bons contacts avec certains responsables techniques de l'Agglo. À la TaM, il y a de très bons responsables aussi, de temps en temps je les rencontre, je connais beaucoup de conducteurs qui me donnent des renseignements, je connais quelques responsables du matériel ou autres avec qui je discute, qui connaissent le site... Et, officieusement, ils ont pas mal de critiques, d'inquiétudes, par rapport à ce que décide l'agglo. Ils ne s'en cachent pas en privé ! Mais pas de contacts avec les politiques » (M.B., Collectif Tramway, 03/03/2007).

Le questionnement des différents types d'acteurs ne peut suffire en soi : il serait trop rapide d'examiner leur place et leurs postures dans les processus des projets de tram pour conclure, derrière l'appel à la concertation et à la gouvernance de projets, à l'asymétrie des relations effectives à la faveur des décideurs en place, légitimés par le suffrage, c'est-à-dire le modèle « classique » du gouvernement local, à l'exclusion de nombre de citoyens, de groupes, d'associations dans des dispositifs de participation « octroyés », c'est-à-dire formatés et encadrés par les édiles, ou encore au partenariat bien compris entre tels acteurs et tels autres dans un intérêt mutuel ciblé, parfois catégoriel (les commerçants à proximité des lignes de

¹ Michel Casteigts, « La gouvernance des risques dans les politiques locales de développement durable : le cas des Plans communaux de sauvegarde », in : Philippe Hamman (dir.), *Penser le développement durable urbain*, op. cit., pp. 161-189, cité pp. 183-184.

² Distinctes en particulier des contrats par l'absence de sanctions juridiques attachées.

tram lors des travaux, etc.) – changer les processus de construction du projet pour que rien ne change, en quelque sorte. Que les pratiques s'avèrent en retrait des discours est une chose, et qui ne doit pas gommer la réalité de pratiques effectives mais non dites. Certaines transactions opérées doivent demeurer tacites pour fonctionner, c'est-à-dire maintenir la fiction du pouvoir de décision dévolu aux seuls élus.

Pour aller plus loin, il s'agit de penser en relation les dimensions de proximité et de concertation mises en avant par les décideurs, en regard du portage politique des projets de tram, du champ sur lequel porte ou non la négociation, le négocié et le négociable, c'est-à-dire à la fois – les deux étant liés – sur quels types d'opérations (sectorielles ou transversales, coûteuses ou réduites, etc.) et à quelles échelles – de référence et d'action – spatiales et temporelles : l'appel à la « proximité » est-il exclusif de cadres d'interventions plus larges, à l'échelle de la ville ou l'agglomération, pour ne considérer que des opérations relatives à une rue, un immeuble, un îlot ?... La figure du citoyen serait alors associée à celle du riverain, davantage que de l'utilisateur, ce qui interroge quand il en va de projets de déplacements urbains comme le tram. La participation est-elle, en outre, synonyme d'expérimentations à petite échelle et sur des temps rapprochés ? La non-coïncidence des temps et des calendriers techniques et sociaux (par exemple s'agissant des travaux de construction des lignes et des ouvrages associés, perturbant la circulation en ville, etc.), ou encore politiques (les échéances électorales...) autour des projets de tram constitue un enjeu d'importance à gérer pour les décideurs.

Ceci peut passer par la production d'une « histoire officielle » des lieux et du tram, c'est-à-dire de la ville associée au tram – c'est le propre de la construction du « grand projet », on l'a dit. Se dégage un travail de maîtrise du temps converti en récit, au profit des porteurs de la réalisation saluée comme consensuelle et d'intérêt général – c'est-à-dire a-politique, ou plus exactement au-dessus de tout débat possible. Toute contradiction devient illégitime car rapportée à des intérêts spécifiques, localisés, sectoriels, corporatistes... En même temps, on repère aussi tout un travail de mise en visibilité du projet urbain de tram, sur le registre du projet partagé, de toute évidence, au bénéfice de tous, et qui, à ce titre, n'a pas besoin d'être négocié plus avant : pourquoi transiger sur des réalisations d'intérêt général qui profitent à tous et ont un succès confirmé par leur reproductibilité, en tant que modèle de TCSP et modèle de ville à la fois, dans d'autres agglomérations ? L'innovation et le « profit de normalité » se conjuguent dans ces énoncés de la modernité et de la solidarité, par lesquels le tramway, encore une fois, vient à représenter bien davantage qu'un mode de transport urbain.

1. Une pluralité d'acteurs pour quelles interactions/transactions ?

Dans des configurations territoriales mettant en présence un nombre élevé de parties prenantes, le projet de tram associe – fût-ce par le conflit, mais aussi dans la négociation – des groupes d'acteurs différents, par leur position comme leurs intérêts à agir ; on distinguera analytiquement, pour mieux comprendre comment se jouent leurs interactions multiples et leurs rapports aux processus de négociation, les institutions publiques (dont les collectivités locales), les experts et professionnels de la ville, ainsi que les associations et les habitants susceptibles de se mobiliser et-ou d'être associés à des procédures participatives.

1.1. L'offre politique plutôt que la négociation ?

Un premier enjeu consiste à interroger le portage politique et institutionnel du projet de tram. On questionne ainsi la dimension de l'« offre » dans le façonnage du projet, en amont d'un appel possible à la concertation citoyenne. En effet, le projet de tram passe par des montages et coalitions entre acteurs publics, et par un engagement visible des élus locaux.

La place des acteurs institutionnels et de l'État : impulsions et coalitions de projet

Les institutions publiques ne fonctionnent pas « comme un seul homme », que ce soit entre collectivités territoriales – on l'a vu sur les enjeux centre-périphéries au sein d'une même aire urbaine quant aux choix de dessertes de tramway – et plus encore entre celles-ci et l'État et ses services. Elles ne défendent pas des positions identiques et n'échappent pas à la question de la détermination d'un « chef de file » au sein de partenariats inter-institutionnels¹. À cela s'ajoutent d'autres structures publiques comme la SNCF et RFF, qui ne sont pas « ailleurs » ; elles participent des séquences transactionnelles, mais avec un autre point de vue, on l'a dit. De plus, ces diverses instances sont interconnectées à travers des mises en réseaux qui prennent des formes à la fois verticales et horizontales, voire transverses, tant en termes cognitifs que pratiques. À cette condition, mobiliser la notion de gouvernance et de négociation de projet peut être autre chose que bâtir de nouvelles déclinaisons pour reprendre de vieilles oppositions. Le témoignage d'une responsable de la TaM le traduit bien :

« Il y a un jeu très complexe entre les décideurs. Il n'y a pas une personne qui décide sur un projet comme celui-là. L'État a un poids prépondérant aussi. Un projet comme celui-là, ce sont les personnes qui financent qui vont décider. C'est pas l'Agglo qui va le passer tout seul. Dans notre cas, le projet est en partie financé par le département. Donc il est important de tenir compte de leurs desiderata. On attend aussi des subventions de l'État. L'État a défini un certain nombre de critères pour financer les projets, donc il faut aussi adapter [...]. En sachant que nous on est à peu près à l'aise dans les critères de l'État : c'est de préserver l'environnement, c'est améliorer la qualité du réseau, c'est être en cohérence avec la politique de développement du territoire. Sur ce point, à Montpellier, on est complètement en phase. [...] Mais on a une masse à gérer qui n'est pas facile. Il y a beaucoup de gens devant lesquels on passe et avec lesquels on doit se coordonner pour obtenir nos autorisations » (SP, TaM, 19/06/2009).

Il ne faut pas l'oublier, en tant que « grand projet », le développement du tramway urbain dans les grandes villes françaises n'est pas que le fruit des « visions » des élus locaux. L'État a encouragé la mise en place de ce TC, et suscité ainsi l'attention d'un certain nombre de collectivités. Un fonctionnaire de la CUS le rappelle :

« À l'époque, c'était le TCSP, l'État avait poussé pour les Communautés urbaines : “voilà, il vous faut un métro léger ou un tramway”, quelque chose entre le bus et le métro. En 1979, Paris, Lyon, Lisbonne avaient un métro, Lyon et Marseille venaient juste de démarrer, Lille était quand même très avancée avec son Val, et donc voilà Strasbourg, c'était une grosse agglomération en pleine expansion [...]. C'est un peu ça. Donc il fallait étudier quelque chose pour avoir droit à des subventions » (R.N., CUS, 04/05/2009).

À partir de là, et avec des évolutions en fonction du processus de décentralisation, les relations entre les services de l'État et les intercommunalités qui s'engagent dans un projet de tramway vont se jouer sur plusieurs scènes, liées entre elles ; elles sont principalement de deux ordres : normatives et financières.

Sur le premier plan, le projet de tramway fait l'objet d'une procédure, dite instruction mixte, au cours de laquelle les services de l'État sont amenés à intervenir suivant un processus de négociation qui s'apparente à de la co-décision, puisque la collectivité doit lever les réserves réglementaires qui peuvent être soulevées par les administrations – et cela pour

¹ Rémi Barbier, Virginie Waechter, « Distribution de l'eau : jeux de force autour de la norme “service à l'utilisateur” », *Sociétés contemporaines*, 71, 2008, pp. 49-65.

prétendre notamment à des subsides, ce qui traduit la relation entre les enjeux techniques et budgétaires. Un technicien de la CUS rapporte :

« On doit faire une instruction, qu'on appelait instruction mixte, avec les services de l'État, parallèlement aux procédures de concertation. Là, c'est le préfet qui convoque tous les services de l'État autour du projet et qui leur demande quelles sont leurs observations, leurs recommandations. On a toutes les administrations : ministère de la Défense, ministère de l'Agriculture, de la Culture, ministère de l'Équipement, tout ce qui représente le gouvernement en Alsace examine le projet. C'est une procédure itérative : le préfet organise un premier tour de table sur le dossier, on présente les documents puis ils répondent dans un délai de deux-trois mois, et ensuite on leur répond à eux, de quelle façon on compte modifier le projet pour respecter telle ou telle recommandation, quelle disposition réglementaire qu'on aurait oubliée, que sais-je ?... Ensuite, ils examinent nos réponses et puis ils peuvent poser des questions, ça c'est le deuxième tour, et puis généralement il y a pas eu de troisième tour : quand le préfet constate que toutes les administrations se déclarent satisfaites des réponses, il déclare close l'instruction mixte. Mais bon, ça prend du temps, ça le public ne le sais pas, et c'est contraignant parce que chaque ministère est tout le temps en train de produire des décrets et des arrêtés, donc on ne sait pas forcément tout, ils nous brandissent ça et puis nous on s'adapte. Et faut louper aucune étape, l'attribution de la subvention est conditionnée par la clôture de l'instruction mixte. Donc vous pouvez pas faire semblant d'ignorer » (M.M., CUS, 02/03/2007).

Un de ses collègues de la CUS prend soin d'ajouter que la décentralisation n'a pas mis fin aux procédures de contrôle d'un projet de tramway par une instance nationale, ainsi qu'on l'a notamment vu plus haut sur les questions de sécurité du réseau :

« De toute façon, on respecte les règles, surtout que l'État a mis son nez là dedans ! La ligne A, tout allait bien, il suffisait de quelques tampons, le respect des cahiers de charges et tout [...], et petit à petit l'État, dans le cadre de la décentralisation, comme il fallait quand même utiliser du personnel, la DDE [Direction départementale de l'équipement], ils les ont intégrés dans le service technique des remontées mécaniques et des transports » (R.N., CUS, 04/05/2009).

Les rapports avec les services patrimoniaux tels que la DRAC (Direction régionale des Affaires culturelles) représentent une autre scène d'interrelations impliquant des modes de négociation du projet de tram, relativement à ses aménagements. Une interlocutrice de la TaM livre l'anecdote suivante, relative à la protection d'un mur « historique » à proximité d'une ligne de tram en projet. Au-delà du cas et de son récit, il ressort la complexité des négociations auxquelles la demande d'opération sur le mur, afin d'élargir l'emprise du tram, s'est heurtée, y compris avec un point de vue apparemment différent sur le dossier entre deux services de l'État – ABF (Architecte des Bâtiments de France) et DRAC :

« On passe à côté d'un château privé. Avec les services de l'État, on a eu du mal... on avait été voir l'architecte des Bâtiments de France et on lui avait dit "qu'est-ce que vous pensez, le château a un vilain mur tout en béton, si on décale un peu le mur, on refait un joli mur...". On a proposé parce que la voie est assez contrainte à cet endroit-là, on a 17 m et normalement ce n'est pas suffisant pour faire maintenir deux voies de circulation, et normalement on profite du projet pour mettre des trottoirs spacieux et réinstaller une piste cyclable. [...] On était embêté. On aurait pu exproprier en face. Il y a plein de petites maisons, et ces gens-là, ils n'en peuvent plus parce qu'ils habitent en face d'un château et ils ne peuvent rien faire chez eux : dès qu'ils veulent changer la couleur de leurs volets, il faut qu'ils demandent l'autorisation. C'est extrêmement contraignant d'habiter dans un périmètre de monument historique. Donc c'est déjà beaucoup, alors à la concertation, on n'avait pas imaginé d'aller faire une acquisition chez eux. On était toujours parti sur le principe du château. Donc à la concertation, on a toujours montré ça comme plan. [...] Et puis, au dernier moment, quand on a préparé l'enquête publique, les services de l'État nous ont dit "vous ne pouvez pas. Pas d'expropriation d'un monument historique sans être passé devant le ministère de la Culture, et ministère de l'Environnement puisque c'est un site classé aussi... [...] Il aurait fallu anticiper. Comme l'architecture des Bâtiments ne nous avait pas du tout parlé de cette procédure, on s'est retrouvé devant... On a beaucoup réduit notre emprise, on a un peu réduit nos trottoirs, mais on n'aime pas trop ça, donc on a resserré au maximum et il nous restait quand même à prendre environ 3 m sur les propriétés qui étaient en face. On a présenté ça à l'enquête et là on a eu une levée de boucliers. Les gens nous ont dit "vous ne nous avez jamais montré ça à la concertation !". [...] On leur a dit, vous savez, si on a fait ça, c'est parce que [...] le DRAC a fait une opposition de principe. Bon, si ces gens-là font une opposition de principe, on ne peut rien faire. Bon, on s'en est sorti, [...] on

est allé voir le propriétaire du château. À partir du moment où le propriétaire était d'accord avec le projet, les services de l'État ont eu beaucoup de mal à dire qu'ils n'étaient pas d'accord. Et c'est comme ça qu'on a pu modifier ce mur » (S.P., TaM, 19/06/2009).

Pour autant, le suivi par les services de l'État du cadre réglementaire à respecter n'est pas exclusif de négociations à caractère davantage « politique » sur l'acceptation du projet lui-même, notamment entre préfet et grands élus, à la manière de la régulation croisée bien connue dans le système politico-administratif français. La transaction semble possible si l'État n'est pas trop engagé financièrement dans les opérations visées. Un associatif montpelliérain livre ici son sentiment par rapport au tracé de la ligne 2 du tram qu'il juge coûteux et mal adapté :

« Le préfet, il savait que c'était 1300 emplois pendant trois ans, que c'était pas l'État qui payait, puisque c'était l'Agglo... L'État donnait une subvention, mais dérisoire, donc dans la mesure où ce n'était pas l'argent de l'État, un maire, un président d'agglo, il peut ruiner sa ville sans problème, personne ne l'empêchera de faire des crédits, de lancer des programmes complètement hallucinants. Le préfet, lui, depuis la décentralisation, si c'est pas les sous de l'État, il dit : "Vous voulez le faire, allez-y !" » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

On le devine, l'enjeu des financements de projets de tram et leur négociation est un point central des relations entre l'État et les collectivités. Il est assez courant d'entendre les élus et les administratifs, à Strasbourg comme à Montpellier, se plaindre du faible niveau ou des conditions malaisées des subventions susceptibles d'être versées par l'État ; par exemple :

« L'État subventionne un peu au lance-pierre. C'est vrai que ça pose problème et qu'on voit pas bien la cohérence puisque, d'un côté, tout le monde dit qu'on fait les Plans climat, on veut économiser, on veut faire des efforts sur le bilan carbone et puis, d'un autre côté, on a un peu le sentiment que l'État n'investit pas assez dans les transports collectifs urbains » (M.M., CUS, 02/03/2007).

Les résolutions du récent « Grenelle de l'environnement » ont également poussé les collectivités à présenter des projets éligibles à ces fonds, en particulier concernent les liaisons urbaines par tramway. On en a une illustration parmi d'autres concernant la ligne « historique » du tram de Strasbourg, la ligne A, en termes de prolongements vers des espaces périphériques et de mobilité durable : « Les besoins exprimés par les habitants de Hautepierre allant largement dans le sens d'une extension vers l'Ouest, la CUS a répondu récemment au premier appel à projets "Transports urbains" lancé par l'État, à la suite du Grenelle de l'environnement. Est prévue une extension du tram vers Hautepierre [...]. L'ensemble favorisera une nouvelle organisation de la circulation au profit des piétons et des cyclistes » (SM n° 200, 03/2009). Un chargé de mission de la CTS confirme :

« Les extensions tram, aujourd'hui il y a Hautepierre, la A, qui a été présentée dans le cadre du Grenelle de l'environnement comme un projet subventionnable et qui a été retenu. Donc c'est un projet qui bénéficiera de subventions de l'État [...], c'est à la hauteur de 20% sur la part subventionnable, qui exclut le matériel roulant » (J.T., CTS, 17/06/2009).

Afin de saisir plus avant les processus de négociations relatifs aux subventions de l'État, nous allons retenir un projet précis, à savoir la réalisation de la 2^e ligne de tramway à Montpellier. Celle-ci a en effet donné lieu à des controverses et à des prises de position des élus locaux, qui se sont émus d'obtenir moins de financements que prévus. Suivre cet épisode, au fil du magazine intercommunal *Harmonie*, permet de voir comment les montants s'avèrent (re)négociés dans la pratique, au fil de séquences transactionnelles.

Alors qu'il s'est engagé à hauteur de 63 M€ pour la 1^{ère} ligne de tram (soit 15,5% du financement total), l'État a par la suite décidé de supprimer les subventions allouées aux collectivités territoriales pour le financement de projets de TCSP. Le projet de la 2^e ligne est concerné par cette décision : « Ce désengagement de l'État compromet la réalisation des travaux et met en péril l'économie et l'emploi, alors même que ce projet a été élaboré sur la base d'un accord formel de financement » signé en avril 2002 par le ministre de

l'Équipement, se plaignent les élus de la Communauté d'agglomération, qui ont « demandé au gouvernement de respecter la parole donnée en assumant les engagements antérieurs, et donc de rétablir la participation financière de l'État dans les conditions prévues initialement » (HM n° 204, 01/2004).

Dans ce dossier de la ligne 2, 100 M€ avaient été demandés à l'État sur un financement total de 424 M€. Les décideurs locaux doivent « faire avec » le non-versement et l'incertitude sur le plan de financement, sans risquer de mécontenter la population ni se désengager vis-à-vis des entreprises concernées, en retardant les travaux. C'est par la taxation locale qu'un volet supplémentaire est dégagé. On lit ainsi : « Les travaux ont débuté mais, à ce jour, le gouvernement n'a toujours pas donné de réponse à Montpellier Agglomération quant à son implication. De fait, la taxe du versement transport passera de 1,75% à 1,80% » (HM n° 211, 09/2004).

Cette question budgétaire va être égrenée de numéro en numéro. Fin 2004, on souligne le recours à l'emprunt, *via* un circuit spécifique de la Caisse des Dépôts¹ : « La Communauté d'Agglomération de Montpellier va donc assumer 88% du financement des infrastructures et des équipements de la 2^e ligne de tramway, soit un montant estimé à 373 M€. La Caisse des Dépôts s'engage sur un prêt de 50 M€ » (HM n° 213, 11/2004). Il est également fait appel à d'autres financeurs institutionnels. En 2005, la Banque Européenne d'Investissement (BEI), institution de financement de l'Union Européenne, accorde un prêt de 200 M€ pour l'extension du réseau de transport urbain. Elle avait déjà contribué – à hauteur de 122 M€ – à la construction de la première ligne, en 1997 (HM n° 221, 07/2005).

On peut alors suivre les accommodements progressivement opérés, et les subsides finalement versés par l'État au compte-gouttes et à une hauteur nettement revue à la baisse, mais qui apparaît renégociée en permanence : alors que début 2005 il est question de 5 M€ – « ce qui représente donc seulement 1,2% du montant du projet » (HM n° 216, 02/2005) – puis 15 M€ mi-2006 (HM n° 233, 10/2006), la somme consentie atteint au final tout de même près de 30 M€ (MV n° 308, 12/2006). Si la part de l'État dans le financement du projet augmente progressivement, c'est que Georges Frêche, Président de la Communauté d'agglomération, ressollicite régulièrement les autorités, en jouant à la fois sur la parole donnée, avant un changement de majorité gouvernementale, et sur l'équité en rapport à différents projets métropolitains de trams lancés en France, où celui de la 2^e ligne de Montpellier serait en comparaison fort mal loti. On est là en pleine négociation, où la publicisation de l'enjeu dans le magazine intercommunal fait partie des ressources à engager, ne serait-ce que pour prendre les habitants à témoin de l'engagement de l'élu. G. Frêche écrit en 2006 à Jacques Chirac, Président de la République, en soulignant que pour la 1^{ère} ligne de tramway, le gouvernement Jospin s'était engagé à hauteur de 63 M€ et avait promis 100 M€ pour la 2^e ligne, et poursuit :

« Il n'y a aucune égalité dans l'attribution des subventions puisque certaines communautés, telles que Marseille et Strasbourg, bénéficient d'une subvention de l'État deux ou trois fois supérieure à celle de Montpellier, atteignant des taux de financement de 40%. Lors de l'inauguration du tramway de Mulhouse, en mai dernier, Jacques Chirac a indiqué qu'il souhaitait que l'investissement dans les infrastructures soit fortement relancé [...]. Georges Frêche sollicite donc le Président de la République pour qu'il intervienne auprès de son gouvernement et que l'État tienne enfin ses engagements » (HM n° 227, 02/2006 ; n° 232, 09/2006).

¹ Entre 2004 et 2008, la Caisse des Dépôts consacre en effet une enveloppe de 4 milliards d'Euros de prêts au financement des infrastructures de transports, dont 500 M€ pour les projets de transports en site propre.

Le portage politique des projets de tram, ou comment se distinguer sur un projet construit comme consensuel

La question du portage politique des projets de tramway urbain renvoie à l'analyse des processus décisionnels, où il faut écarter la vision de l'acteur tout puissant¹, même si l'association élu = décideur est présente dans les propos de certains responsables politiques. C'est par exemple le cas du vice-président de la Communauté d'agglomération de Montpellier en charge des déplacements qui s'en tient à l'exclusivité décisionnelle de l'arène politique, lorsqu'il déclare : « Celui qui décide, c'est l'élu. Après, les autres, ils font, ou ils nous disent que ce n'est pas réalisable, mais c'est l'élu qui décide. Encore heureux ! L'élu décide, mais pour autant il peut être attaqué par son opposition... et ils ne s'en privent pas ! » (R.S., vice-président de la C.agglo de Montpellier, 18/06/2009).

En fait, dans les interrelations qui se nouent, il y a à la fois l'institution qui porte et une dimension d'engagement politique. Deux questions se posent alors. D'abord, le tram est-il plus particulièrement mobilisé par certains décideurs que d'autres, ou devient-il sur la scène politique locale une référence partagée par l'ensemble des élus ? Corrélativement, le portage politique qui l'accompagne correspond-il à un mode de personnalisation du projet ? À chaque fois, c'est bien la (re)négociation du projet qui se joue, en fonction des porteurs et de la politisation de l'enjeu.

– L'investissement des élus sur les projets de tram : portage politique ou référence obligée de l'action publique locale ?

On peut se demander si le portage sur la scène publique des projets de tram est d'abord le fait de militants et d'élus engagés sur le terrain du DD, et si ce sont alors des élus « verts » qui se retrouvent aux commandes des délégations communautaires. Le cas de Montpellier est éclairant de ce qui se révèle être moins une place « naturelle » que la marque d'une construction politique des partis écologistes autour des enjeux d'environnement. En 2007, l'adjoint en charge de la « ville durable » à la municipalité de Montpellier est un élu vert : « Je me suis engagé dans la vie politique la première fois chez les Verts en 1998. [Avant, j'ai eu des responsabilités] au sein du parti à partir de 1994. [...] Je suis président du comité des Verts, à la ville et à l'agglomération [...], et je suis également en charge de la commission qui s'appelle "ville durable", qui comprend tout ce qui est environnement ». De même, ce sont des élus verts qui exercent les délégations en rapport au DD au niveau de la Communauté d'agglomération : « On est un groupe de neuf élus verts, qui a trois vice-présidents. [...] On a une vice-présidente en charge de l'environnement, c'est essentiellement les déchets. Et puis on a un vice-président en charge de l'assainissement, et la troisième d'une sorte d'"écolothèque" ». De fait, c'est un accord électoral qui reconnaît aux Verts ces positions :

« C'est l'histoire politique à Montpellier. Il y a eu en 2001 une liste socialiste-communiste, tenue par Georges Frêche [PS]. Nous, on a fait notre propre liste, on a fait un bon score, 12,5%, et on a fusionné entre les deux tours en signant des "contrats" sur [...] des parcs, le traitement des déchets, etc. [...] Nous, on n'a jamais une place confortable au sein de la majorité, c'est une majorité où l'union est un combat. On est parti de listes séparées, l'alliance avec nous était un peu un passage obligé » (J.-L. R., adjoint au maire de Montpellier, 01/03/2007).

On se situe ainsi dans l'ordre des équilibres partisans et des rapports de force arbitrés par le suffrage. Dans ce contexte, la délégation aux déplacements, qui comprend le tram, reste dévolue à un élu PS, proche de Georges Frêche, et également président de la société des transports TaM : c'est là un signe du « grand projet », qui reste en gestion directe... « Il y a un élu vert qui s'occupe de l'éco-mobilité, la partie transports qui est dans la commune, et par

¹ Lucien Sfez, *La décision*, Paris, PUF, 1984.

contre les TC au niveau de l'agglomération, c'est un élu socialiste », concède le chef de file des Verts (J.-L. R., conseiller municipal Vert, 01/03/2007). L'intéressé, Robert Subra, 73 ans en 2010, résume ainsi son entrée en politique en 2001, après une formation à Supélec et une carrière professionnelle à EDF-GDF, conclue comme Délégué régional Languedoc-Roussillon de GDF : « J'étais retraité et c'est Georges Frêche qui m'a mis sur sa liste, qui m'a confié la réalisation du tramway » (R.S., vice-président de la C.agglo de Montpellier, 18/06/2009).

De plus, l'entente PS-Verts lors des élections de 2001 a pour conséquence de placer ces derniers dans une posture qui peut s'avérer complexe dans la pratique : ils appartiennent à la majorité municipale mais souhaitent faire entendre leur voix, en particulier sur des dossiers à coloration DD. La marge de négociation « de l'intérieur » s'avère réduite dans les faits, si l'on suit cet associatif du Collectif Tramway, qui s'est mobilisé contre le tracé de la ligne 2 du tram ; le groupe des Verts y était également opposé, mais n'a pas davantage réussi à obtenir des inflexions du projet :

« [Les Verts] étaient proches de nous mais, de l'autre côté, ils étaient liés par les accords politiques [...] à la mairie de Montpellier : puisque tu es dans la majorité, tu votes tout ! À la rigueur, tu t'abstiens, mais tu ne peux pas voter contre. Alors, ça, c'est être pieds et poings liés. Bien sûr, R. [chef du groupe des Verts], il s'est bien défendu à l'Agglo. Il a dit les choses qu'il fallait. Mais s'il était allé au bout de sa logique politique, il fallait qu'il démissionne. À ce moment là, il faisait tomber la majorité [...]. Bon, on n'est pas seulement élu pour le bien d'autrui. On est élu par rapport à sa carrière, à sa situation sociale. Ça je l'ai beaucoup remarqué, c'est sûr. Ils nous ont bien relayés [...]. Mais ils n'ont pas obtenu la moindre modification au projet qui avait été décidé dans le bureau du président de l'Agglo. Ils n'ont rien obtenu, pas plus que nous » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

Sur ce plan, il est intéressant de noter que l'alliance s'étant dénouée aux dernières élections municipales, les Verts peuvent à présent tenir une position davantage critique, notamment en élevant des contre-propositions. Une responsable de la TaM qui y est confrontée sur un projet d'extension le souligne :

« C'est un peu plus compliqué parce qu'il y a un jeu politique. Par exemple, il y a le groupe des Verts qui avait fait une proposition alternative, c'est-à-dire que c'est pas toujours un usager mais, pour des raisons politiques, il peut y avoir une personnalité qui s'empare d'une demande faite par quelqu'un et qui va démontrer que le projet est mauvais. Notre objectif, c'est aussi de servir nos élus, il faut à chaque fois qu'on trouve les arguments » (S.P., TaM, 19/06/2009).

On comprend ainsi qu'il n'y a pas d'exclusivité politique à se réclamer ou à porter des projets urbains de tram, mais des effets de configurations territorialisées, au sein desquels les Verts occupent généralement une place « visible » mais non unique. Au contraire, loin d'être l'exclusivité d'une formation politique, la promotion de réalisations de tram apparaît comme un registre commun à l'ensemble des élus locaux, quelle que soit la « couleur politique » de l'équipe en place. L'enjeu « prend » parmi les différents courants politiques. Ainsi ces fonctionnaires de la Communauté d'agglomération de Montpellier notent-ils que la délibération relative à la réintroduction du tram a été adoptée à l'unanimité des élus :

« Un exemple caractéristique, ça a été la réalisation de la 1^{ère} ligne de tramway, 15 km intégralement sur le territoire de Montpellier, qui a été adoptée à l'unanimité des membres du Conseil de l'agglomération, toutes tendances politiques confondues, en juillet 1995 » (M.L., M.D., C.d'Agglo de Montpellier, 28/02/2007).

De même, un responsable administratif de la CUS cite tous les maires de Strasbourg ou présidents de l'intercommunalité qui se sont succédé ces deux dernières décennies pour leur engagement dans le projet du tram, de gauche comme de droite : « Les élus que j'ai connus se sont toujours beaucoup investis sur le tram, on a eu Roland Ries sur les deux premières lignes, Catherine Trautmann s'y investissait pas mal aussi, Fabienne Keller s'y investissait beaucoup » (G.M., CUS, 21/07/2009). À y regarder de plus près, cette omniprésence des édiles n'est cependant pas complètement linéaire. D'une part, en termes territoriaux se pose la question des choix d'extensions, susceptibles de faire débat car elle

ouvre des marges de négociation concrètes sur un projet qui n'est plus discuté en tant que tel : « C'est plutôt consensuel, tout le monde se bat un petit peu pour avoir son extension mais le principe en lui-même est consensuel » (C.F., CUS, 11/06/2010). D'autre part, on observe d'autant plus des investissements sur le projet de tram que s'opère une alternance politique, qui amène à réinvestir l'enjeu pour se l'approprier – un autre fonctionnaire de la CUS le pointe :

« Dans les premières lignes, Ries-Trautmann, deuxième un peu moins, la troisième, quand c'est une opposition qui prend le pouvoir, forcément ils s'affirment. Quand ils veulent s'affirmer à travers une ligne de tram, ils essaient d'être plus présents que ceux d'avant, ce qui est normal. Voilà, ça c'est ce qu'on a vécu ici » (R.N., CUS, 04/05/2009).

L'actuel maire d'Ostwald, près de Strasbourg, parle de continuité sur la question d'une desserte de tram pour la commune, par-delà une alternance politique, tout en notant des amendements :

« L'accord était obtenu en 2000 et n'étant pas réélu avec mon équipe en 2001, la nouvelle municipalité [...] a légèrement modifié le tracé et a continué quand même le projet de tram, qui a pu se réaliser et être inauguré en 2007 » (J.-M. B., maire d'Ostwald, 22/10/2009).

Plus largement, le responsable d'une association d'usagers des transports de Strasbourg souligne à son tour les impacts des alternances politiques sur les priorisations du projet de tram et sur les temporalités des opérations, parfois pour les accélérer, parfois au contraire pour les ralentir :

« Ce sont les grands projets, c'est à chaque fois des leviers de bouclier, il y a des implications politiques. Il y en a qui font du blocage à finalité politique parce qu'ils ne veulent pas qu'il y ait l'équipe adverse, l'opposition, parce qu'il y a alternance. [...] Donc ils essaient de faire capoter ou ralentir les projets. Nous, ça nous agace quelque peu » (M.M., ASTUS, 13/05/2009).

De plus, le témoignage d'un expert de l'agence d'urbanisme permet de saisir que le consensus qui existe aujourd'hui sur le principe du projet de tram est le produit d'un processus d'intégration de la portée de cette réalisation : « Ça a été conflictuel au départ. Aujourd'hui, c'est plutôt consensuel. [...] On ne remet pas en cause l'existence du tram. Politiquement, personne à droite comme à gauche ne le remet en cause » (B.V., ADEUS). C'est dire qu'il n'en a pas toujours été ainsi ; notre interlocuteur de donner l'exemple d'un maire d'une commune périphérique de la CUS, assumant le fait de changer pleinement de position :

« J'ai souvenir d'A.S., maire de Hoenheim, disant "il n'y a que les imbéciles qui ne changent pas d'avis. Moi, pour la première ligne, j'étais contre. On me l'aurait proposée avant, j'aurais dit non. Maintenant, j'ai vu ce que c'était, je suis à fond pour. C'est génial pour la commune". Il y a eu un vrai portage après la première ligne, les élus ont pigé qu'il fallait qu'ils portent » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

La réintroduction du tramway à Strasbourg ne peut en fait se comprendre indépendamment de la politisation initiale de l'enjeu, suivant un clivage droite-gauche : au cours de la campagne des élections municipales de 1989, l'équipe sortante emmenée par Marcel Rudloff s'inscrivait dans la perspective d'un projet de métro léger Val (suivant le modèle lillois), tandis que l'opposition socialiste, conduite par Catherine Trautmann, avec Roland Ries à ses côtés, se distinguait en s'affichant favorable à la solution du tramway.

Pour en savoir plus : on renvoie le lecteur à l'approche socio-historique de Viviane Claude dans le premier rapport intermédiaire, sur la notion de TCSP à Strasbourg, en débats depuis les années 1970 : « Le TCSP, de quoi parle-t-on ? », pp. 376-396.

La réalisation du projet de tram est, à ce titre, une conséquence directe de la victoire de la gauche à Strasbourg en 1989 ; sa genèse peut donc se lire comme étiquetée politiquement. Cet extrait d'entretien avec un fonctionnaire de la CUS déjà en poste durant ces années le confirme :

« C'était l'enjeu des municipales de mars 1989. Les anciens, c'était le Val. La concession, tout était près. Mais Rudloff a eu une hésitation, il était connu pour être très consensuel, pour pas dire hésitant pour avancer. Mais tout était près pour démarrer. En tant que maître d'œuvre et maître d'ouvrage, ici c'était le tram jusqu'aux années 1985. On nous a expliqué qu'on mettait ça à la cave et qu'on redémarrait la maîtrise d'ouvrage d'un projet de Val, mais c'était toujours les mêmes maîtres d'œuvre [...] et Matra venait mettre son système là dedans. Tandis que les socialistes de l'époque, Ries, Trautmann et tout ça, au contraire, c'était le tram en surface un maximum. C'est pas juste un projet de transport c'est un projet d'aménagement de la ville et des abords, de l'extérieur. L'enjeu de ces élections de 1989, c'était vraiment tram/Val. Et donc c'est tram qui a gagné et on a ressorti les études de la cave, on avait déjà étudié la ligne A et on a donc pu rapidement mettre en marche le projet » (R.N., CUS, 04/05/2009).

Ce clivage politique Val/tram continue de produire des effets au début des années 1990, puis disparaît petit à petit :

« Autrefois, dans les années 1990, au début quand on construisait la ligne A, l'opposition d'alors continuait à croire au Val souterrain, donc elle votait systématiquement contre, toutes les personnes qui étaient avec Marcel Rudloff, qui avait été battu, ont continué à voter contre les délibérations du tramway en surface. Là c'était plutôt un principe [...] mais actuellement il n'y a plus d'opposition au tram en tant que moyen de déplacement » (G.M., CUS, 21/07/2009).

À mesure de la concrétisation du projet et de son acceptation sociale avérée, certains élus de droite vont à leur tour se convertir à la figure porteuse du tram, jusqu'à l'endosser au cours de la campagne municipale de 2001, où F. Keller et R. Grossmann parviennent à reconquérir la majorité à la gauche dans un contexte de division du PS. S'il est désormais validé par tous les élus locaux, le projet de tram a donc connu des endossements différents au fil du temps, et des modes de politisation avérés, qui ont progressivement fait place à la production d'un consensus sur l'outil. Celle-ci a pu avoir un effet de routinisation quant à l'argument, qui a fonctionné peu après l'inauguration de la ligne A en 1994-1995, pour la réélection de C. Trautmann, mais qui ne sera plus pareillement rapporté à l'initiative Trautmann-Ries de 1989 une dizaine d'années plus tard, pour l'élection de 2001. Un urbaniste de l'ADEUS l'explique :

« Aujourd'hui peut-être moins qu'en 1994, je pense que sur la première ligne les élus jouaient leur tête. Clairement donc, l'investissement était total. Trautmann savait que les élections se gagneraient ou se perdraient sur le tramway. Tous les sondages pendant les travaux la donnaient battue. Mais ça a été mis en service au début en novembre [1994] et la totalité de la ligne en février 1995, pour les élections d'avril [1995] et elle a été réélue dans une ville qui à l'époque était quand même une ville de droite. [...] Réélue au premier tour, ça a été un plébiscite ! Et clairement celui qui se présentait en face¹ n'a pas fait la bonne campagne, il a commencé sa campagne en disant "le tramway, c'est nul", quand c'était encore les travaux, le chantier à Strasbourg et le bordel... Bon, c'était pas crédible puisque tout le monde voyait que le tramway c'était bien. De ce côté-là, Grossmann et Keller ont fait une bien meilleure campagne [en 2001] justement en sortant le tramway du sujet, en disant "le tramway ne fait pas débat pour nous". Ils ont été de ce côté-là bien plus malins, enfin ils ont récupéré l'expérience au préalable, et je pense que la gauche s'est un peu fait piéger en pensant qu'avoir fait le tram ça suffirait. C'est bon, une fois ça suffit, après c'était "normal"... » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

– Un projet qui passe par un portage et des temporalités politiques

L'importance du portage politique des projets de tram se manifeste à la fois par l'attention qu'y portent les différents acteurs en présence, y compris dans les services en charge de ces dossiers au sein des collectivités concernées et par les contraintes temporelles qui impactent les opérations de réalisation des équipements de tram en fonction des échéances électorales qui rythment la vie politique locale. On repère ainsi des séquences transactionnelles où la territorialisation de la question est fortement conjuguée à des usages du temps, vécu différemment par tel groupe ou tel autre.

¹ Il s'agit de Philippe Richert, aujourd'hui président de la Région Alsace.

De façon récurrente, les techniciens, les administratifs mais aussi des associatifs rencontrés soulignent que l'engagement des élus est décisif pour la concrétisation des projets de tram ; par exemple :

« Il y en a toujours eu un élu. Forcément, c'est les projets phare, les projets de tramway. Strasbourg, c'est le maire qui est l'élu directement référent sur le tramway, il est très investi. De ce que je constate, je ne peux que dire que c'est le cas. C'est des projets phare, les projets de tramway, et entendus des habitants, donc forcément les élus s'y impliquent fortement » (J.M., GPV Neuhof, Strasbourg, 31/07/2009).

« C'est la TaM qui met en musique le désir politique qui a été exprimé. Actuellement, techniquement, c'est M. Le Tourneur¹. Et il a des adjoints, des gens compétents, mais ils ne vont pas à l'encontre de la volonté politique. C'est-à-dire qu'ils s'adaptent à la volonté politique » (M.B., Collectif Tramway, Montpellier, 28/05/2009).

Quand bien même le principe du tram est acquis, le choix des extensions du réseau demeure un enjeu proprement politique et porté par les élus à ce titre. Un responsable du groupement des usagers des transports de Strasbourg associe de la sorte les différentes lignes du tram qui ont été réalisées avec les équipes en place ; le tram est bien un projet porté politiquement et qui, à ce titre, marque son porteur :

« C'est surtout les projets d'extension des lignes de tram, il y a eu la A, puis la B et C vers le nord, donc ça c'était avec Trautmann et Ries, première phase on va dire, puis il y a eu Keller-Grossmann avec les extensions et le maillage tout autour... » (M.M., ASTUS, 13/05/2009).

Dans les aires urbaines de Strasbourg comme de Montpellier, ce portage politique ne se repère pas uniquement dans la bouche des présidents d'intercommunalités ou des maires de la grande ville centre. La plupart du temps, les élus des « petites » communes se mobilisent pour obtenir une desserte de tram, gage de développement, selon eux. L'inauguration d'une ligne et d'une station est alors le moment de donner à voir cet engagement, d'où ressort bien une vision du tram comme un projet structurant de l'urbanité, en termes de qualité de vie au quotidien et parce qu'il est en mesure de s'adresser à tous les habitants dans leurs besoins de mobilité. L'exemple de la ligne 2 du tram de l'agglomération de Montpellier est très significatif. Parmi les communes reliées figurent notamment Saint Jean de Védas et Le Crès, dont les maires font montre de leur satisfaction dans le magazine *Harmonie* :

« Disons-le clairement, c'est comme un spectacle imprévu qui nous saute aux yeux, car qui aurait imaginé, il y a plusieurs années, qu'un tramway arriverait ici, en plein centre du village ? Donc, on se prépare à l'accueillir avec tous les honneurs. Et la fête sera belle puisque toute la population va s'approprier ce tramway qui changera notre vie. Non, non, le mot n'est pas trop fort ! Étudiants, collégiens, retraités, actifs, qui peut dire que le tramway ne va pas modifier nos habitudes ? » – J.A., maire de Saint Jean de Védas.

« Le premier mot qui me vient à l'esprit est "Sérénité". [...] Le deuxième est "Totalité" parce que, de l'étudiant au retraité et de l'actif à la mère de famille qui travaille à temps partiel, toute la population est utilisatrice potentielle du tram » – P.B., maire du Crès (HM n° 235, 12/2006).

Que les élus des différentes communes de l'agglomération investissent le répertoire des TC peut alors complexifier la gouvernance du projet de tram, appelé à être négocié non pas seulement entre les techniciens de la TaM et les responsables politiques de la Communauté d'agglomération, mais encore avec les maires en question, et ce en fonction des états relatifs des équilibres politiques locaux et des échelles d'action. Un cadre de la TaM donne un exemple parlant, en 2009, concernant la commune de Lattes, en couronne. Son maire s'est engagé lors de la dernière campagne municipale à obtenir une desserte de tram. La TaM a envisagé un premier compromis de type bus à haut niveau de service. Mais ceci ne satisfait pas l'élu, qui ne veut pas reculer politiquement. En fonction de la conjoncture politique de l'agglomération, les arbitrages font que le projet devient alors susceptible d'être renégocié, même si c'est administrativement malaisé :

¹ Marc Le Tourneur, auparavant en poste aux mêmes fonctions à Strasbourg.

« Notre projet, il n'existe que s'il y a une volonté politique, et cette volonté politique porte sur le projet lui-même mais après elle va se décliner sur un certain nombre de détails. Elle va dépendre aussi du jeu des acteurs politiques et il n'y en a pas qu'un seul. Dans notre cas, l'Agglomération, ces personnes sont au minimum les maires. En ce moment, il y a des tensions très fortes entre la ville de Montpellier et l'agglomération de Montpellier et pour nous cela se ressent au quotidien par rapport aux décisions qui peuvent être prises. [...] À Lattes, on a beaucoup de difficultés à arrêter le tracé du projet parce que le maire de Lattes a toujours une vision très changeante de l'aménagement de son territoire. Pour nous, c'est une partie périurbaine. [...] Le mode tramway se justifie bien en zone urbaine dense. En zone périurbaine, [...] on peut très bien imaginer d'autres modes, comme le bus à haut niveau de service, quitte à mettre un aménagement qui permet une fréquence qui va être la même que le tramway, une information voyageurs la même que pour le tramway, mais avec un matériel roulant qui est différent et qui est plus adapté à la fréquentation attendue. Bon, le maire, [...] il a une demande de tracé qui, pour nous, est difficile à assumer en termes de coûts d'exploitation. On est arrivé à envisager de lui proposer un bus à haut niveau de service plutôt qu'un tramway. Mais, politiquement, c'est pas une option acceptable parce que, lors de sa dernière campagne, il a vendu le tramway à ses administrés. Donc maintenant, il n'est plus en position de dire "non, je ne fais plus le tramway". [...] On a une déclaration d'utilité publique, on a un certain nombre de choses qui ont été figées, mais on a encore des demandes, par exemple le maire de Lattes, de modifier le tracé à certains endroits. Ce qui pour nous est très difficile à l'état d'avancement. On est en travaux à certains endroits, donc il est délicat de vouloir modifier le tracé à ce moment-là. C'est une situation qui n'est pas réglée. Et je pense qu'elle va traîner en allant dans le sens du maire de Lattes. Aujourd'hui, le président de l'agglomération a peut-être besoin du maire de Lattes pour passer une période un peu difficile et peut-être qu'il aura besoin d'aller dans son sens. Donc ça veut dire que nous, il faudra qu'on refasse des dossiers administratifs [...] et qu'on décale un peu les travaux » (S.P., TaM, 19/06/2009).

Signe de ses usages politiques par les élus, il n'est pas rare, comme dans cet exemple, que le tramway représente une promesse électorale, qui engage d'autant plus son porteur. Président de l'agglomération, Georges Frèche n'y fait pas exception à Montpellier, comme le pointe un associatif local, relativement aux projets d'extensions du réseau :

« Sète, c'est le président de l'agglo qui en parle tout le temps, parce qu'il voudrait que les communes se regroupent avec l'agglo de Montpellier, donc il promet le tram de Sète jusqu'à Lunel. Mais il est capable de promettre le tram jusqu'à Millau dans l'Aveyron ! Pour être élu, il est capable de tout. Mais disons qu'en étant réaliste, vous avez l'ancienne voie ferrée, c'est vraiment possible jusqu'à Montbazin » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

En tout cas, avant d'en arriver à la mise en circulation, il faut passer par toutes les phases d'étude et opérationnelles du projet ; c'est dire que les réalisations de tram s'inscrivent dans des temporalités couvrant plusieurs années, au mieux, lorsqu'il s'agit d'extensions, et fréquemment dans le temps long s'agissant de la décision de principe et de la mise en place d'un réseau. Or, cette temporalité de projet – et la diversité des cadres qu'elle comprend, de phase en phase – ne coïncide guère avec les périodes rapprochées qui gouvernent la gestion publique, en particulier le temps politique de la durée d'un mandat. Il y a là tout un travail d'articulation à produire, qui constitue une (re)négociation permanente du projet en fonction des échelles temporelles retenues. Il y a en effet une tension à gérer entre l'objectif à court terme, pour un élu, qui consiste en sa réélection, et la « vision » d'un projet de ville à plus long terme, sachant que le tramway prend directement place dans les deux temporalités. Cet aménageur strasbourgeois l'expose nettement :

« Il y a eu une réflexion au début du mandat Keller, début 2001-2002, sur "quel réseau pour 2020 ?" Donc ça raisonnait à dix-huit ans... [...] On est en 2002, Fabienne Keller, c'est pas son objectif, 2020. De la même façon, aujourd'hui Roland Ries [élu en 2008], c'est pas 2030, son objectif c'est de faire quelque chose pour être réélu au prochain mandat. Le truc, c'est [...] qu'est-ce qu'on fait pour le prochain mandat ? C'est ça la question. Mais si on veut ne pas se retrouver un moment dans le mur parce qu'on a pas vu suffisamment loin, faut se projeter deux-trois mandats plus loin, disant "voilà l'image globale qu'on veut" et ensuite derrière on phase : comment est-ce qu'on fait pour arriver à cette image-là ? C'est comme ça qu'on construit un réseau petit à petit » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Les échéances électorales ne sont jamais très loin lorsqu'il s'agit de réfléchir à la concrétisation d'une ligne de tram, compte tenu de l'impact qu'elle représente pour les élus. La réélection aisée de C. Trautmann à Strasbourg en 1995, quelques mois après l'entrée en service de la première ligne de tram qui a pourtant nécessité d'importants travaux en ville, n'est, de ce point de vue, pas restée inaperçue. Au contraire, elle semble avoir « fait jurisprudence » dans le milieu des élus des grandes agglomérations. En particulier, le tramway de Strasbourg a été pris non seulement comme modèle « technique » à Montpellier, mais aussi comme preuve de réussite d'un tram intra-urbain en termes de gestion politique, malgré les désagréments subis par les habitants durant la période des réaménagements de circulation. Cette réalisation avérée désamorce par la suite certaines préventions d'élus, comme l'explique en 2007 l'adjoint au DD de la ville de Montpellier :

« Le tram, il est évident que certaines villes ont essuyé les plâtres, comme Strasbourg, qui a montré qu'on pouvait faire un tram et avoir l'approbation des gens, parce qu'il y avait beaucoup de craintes chez les maires que les travaux des tramways fassent tellement peur aux gens que ça leur fasse perdre les élections. Donc le fait que des villes ont réussi, que cela a été populaire et que ça a marché, ça a permis d'avancer » (J.-L. R., conseiller municipal, 01/03/2007).

Le responsable de l'association locale Vélocité, qui a suivi la mise en place du tram à Montpellier, insiste lui-aussi sur la portée d'exemple du succès *politique* strasbourgeois de C. Trautmann, qui s'est appuyée sur le tram malgré nombre de critiques. Le cas strasbourgeois aurait ainsi décidé G. Frêche à s'y lancer également :

« Il y a eu le projet qui était lancé par Frêche. [...] Il s'est passé quelque chose peu de temps avant à Strasbourg. Catherine Trautmann avait lancé un tramway. Apparemment, tout le monde était contre : les commerçants étaient contre, il y a eu des embouteillages pas croyables pendant les travaux et puis elle a été réélue brillamment. Alors ça a donné des idées quand même à pas mal de municipalités. Donc Frêche s'est dit pourquoi pas. On va faire le Strasbourg du Sud ! » (M.J., Collectif Tramway/Vélocité, 06/07/2009).

En même temps, on entre là dans des séquences transactionnelles autour d'enjeux de délais de réalisation contraints par les campagnes électorales, qui viennent scander le déroulement du projet, et supposent d'en négocier le déroulé. Le vice-président de la Communauté d'agglomération de Montpellier en charge des déplacements ne dit pas autre chose :

« Quand je suis arrivé, il y avait la ligne 2 à réaliser ; la ligne 1 avait été mise en service. En juillet 2001, il fallait lancer la ligne 2, avec comme délai de la réaliser avant les prochaines échéances électorales en 2007-2008, puisque les élections municipales de 2007 ont été repoussées d'un an. Donc il fallait et il faut toujours les réaliser dans un délai de temps de telle sorte que ça traîne pas ce genre de gros gros travaux » (R.S., vice-président de la C.d'Agglo de Montpellier, 18/06/2009).

À son tour, le responsable local des Verts, interviewé en 2007, pose la corrélation entre les opérations de tram et les mandats électifs locaux – une ligne par mandat :

« En matière de déplacements, la politique de l'agglomération, ça a été de développer le tram [...]. La première ligne a été réalisée dans le mandat de 1995, elle a un grand succès, et la deuxième ligne vient d'être inaugurée. Il y en a eu une par mandat. La troisième, l'enquête publique vient d'avoir lieu et elle sera lancée dans le prochain mandat » (J.-L. R., conseiller municipal, 01/03/2007).

Sur un plan concret, ceci emporte un certain nombre de variables à gérer pour les techniciens, sensibilisés de façon générale au calendrier politique – à la fois local et national – dans leur gestion de l'avancée des projets de tram. Une responsable de la TaM donne l'exemple des enquêtes préalables et de la gestion des expropriations liées aux emprises du tram :

« On avait un impératif de calendrier, qui faisait qu'on devait organiser l'enquête avant les élections présidentielles. Parce que c'est aussi pour nous un impératif très fort : on organise toujours nos enquêtes en dehors des périodes électorales pour que le débat ne soit pas politisé. [...] Et pour la ligne 2, on avait

un calendrier plus serré [que pour la ligne 1] et on a réalisé les travaux sur un temps beaucoup plus court. C'est-à-dire que dès qu'on a eu la DUP [déclaration d'utilité publique], on a lancé d'une part les acquisitions foncières et d'autre part les travaux. Donc on a commencé les travaux, on n'avait pas encore fait les acquisitions. Alors que pour la ligne 3, on a lancé l'enquête parcellaire tôt, là ça va faire pratiquement un an et demi qu'on négocie pour les acquisitions. C'est pour ça que maintenant on commence les travaux en étant pratiquement dégagé partout. Comme ça c'est beaucoup mieux, mais c'est pas toujours compatible avec la volonté d'un élu qui, à partir du moment où il a annoncé le démarrage d'un projet, veut que son projet arrive à une certaine date. On joue avec les calendriers électoraux, donc souvent il faut qu'on termine le projet un petit peu avant les élections. Donc on n'arrive pas toujours à caser notre année de négociation parcellaire » (S.P., TaM, 19/06/2009).

Un de ses collègues rend bien l'attention portée par la TaM aux périodes électorales pour ne pas donner prise à des contestations politiques au détriment des élus en place :

« [Avec la ligne 2 du tramway], le réseau a été déstructuré, et forcément il y a des habitudes qui ont dû être changées. [...] Résultat, on a plus de réclamations au niveau de la clientèle. C'est normal. [...] Je veux dire, ils n'ont pas tort non plus ! Il y a des adaptations à faire ! Bon, là on rencontre des associations [...], des associations d'usagers, de clients, on peut appeler cela comme on veut, qui se regroupent. La seule chose qu'il faut faire attention, c'est que l'élection municipale approchant, il se constitue déjà des forces d'opposition qui préparent les élections, donc il faut faire attention, tout ça. Nous, on ne rentre pas là dedans, on est dans l'aspect complètement transports en commun. Et une association aussi qui fait une pétition pour qu'on revoie l'offre de transports. On revoit l'offre et puis voilà ! Enfin, ça ne veut pas dire qu'on la modifie systématiquement, mais on étudie le cas, on voit ce qui se passe, on voit avec la commune, parce que c'est bien la commune qui a le pouvoir à la base » (M.M., TaM, 02/03/2007).

Un associatif investi sur les questions de déplacements confirme l'attention permanente portée aux échéances politiques :

« La première ligne, au départ elle était à 15km, elle est passée à 19. [...] Alors il y avait un problème de délais parce que, vous savez, les élus, ils veulent toujours une réalisation dans le cadre des campagnes électorales. Il faut savoir quand on commence et il faut toujours terminer pas trop près d'une élection mais pas trop loin ! » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

– La dimension de personnalisation de l'enjeu du tram

Signe supplémentaire de l'importance d'un engagement des responsables des exécutifs locaux, la dimension de personnalisation de l'enjeu du tram apparaît comme un élément prégnant de sa mise sur agenda et de sa diffusion : le « grand projet » attaché au « grand élu » des lieux... Ceci est particulièrement net dans l'agglomération de Montpellier, autour de la forte personnalité de Georges Frêche, qui a cumulé – et conserve toujours en partie – différents leviers d'action en la matière, à travers ses mandats : maire de Montpellier, de 1977 à 2004, président de Montpellier Agglomération depuis 1977 et président de la Région Languedoc-Roussillon depuis 2004. Si l'on en croit cet associatif, « ici, ils sont vraiment une structure, pyramidale, il y a un seul au pouvoir, et si vous ne flattez pas le chef, vous êtes exclu. [...] Sur le chantier du tram, ça a été constamment ça. Le soir, il faisait la visite, et le lendemain il faisait refaire les choses : ça on le change, ça on le met à côté... » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009). Confirmation du côté d'un technicien de la TaM : « Le président Frêche est très [impliqué]... Il donne son avis sur des sujets, il tranche entre les noms des arrêts, sur des lieux... Quand il y a eu des travaux, il est venu les inspecter sur le terrain... » (M.M., TaM, 02/03/2007). Le témoignage d'un responsable administratif de la TaM évoquant la personnalité de G. Frêche est très éclairant quant à la reconnaissance de la figure du *leader* comme décisive dans le portage du projet du tram :

« La ligne 1 aurait fait un flop monumental, je pense que ça se serait arrêté là... Derrière, il y a un grand bonhomme politique. Après, on en pense ce qu'on veut mais, politiquement, c'est quand même un grand personnage, qui porte sa ville et son aggro. [...] Le point de départ, c'est le "Grand Georges", après ça œuvre partout, et politiquement, et puis bon, c'est une sacrée belle entreprise » (P.F., TaM, 22/06/2009).

Tout aussi parlante est la réaction du vice-président de la Communauté d'agglomération en charge des déplacements, qui appuie plus encore la vision du primat du politique dans les opérations du tram et, à son tour, évoque Georges Frêche en personne :

« Sur le tracé, la spécificité tient au tracé avec la volonté du maire de dire par où on pense, quand est-ce qu'on passe, quand est-ce qu'on le réalise. Tout n'est pas laissé aux techniciens parce que sinon on ne saurait pas où on irait » (R.S., vice-président de la C.d'agglo de Montpellier, 18/06/2009).

Si le « mythe de la décision » – et ses corollaires, le décideur unique et la division politique-technique – est assez courant dans les collectivités, il produit ici des croyances fortes, qui sont susceptibles d'avoir des effets de réalité, aussi bien dans les services, dans la société civile et aux yeux des habitants. C'est ce qu'un associatif de Vélocité appelle « la Frêchie » :

« De toute façon, à Montpellier, quelqu'un qui fait la moindre proposition est toujours malvenu. C'est ce qu'on appelle "la Frêchie". À l'époque, c'est lui à la ville et à l'agglomération¹. Ben, faut pas faire de propositions. C'est vrai en interne mais alors c'est encore plus vrai à l'extérieur. On est là pour admirer, mais pas pour discuter » (M.J., Vélocité, 06/07/2009).

Un autre associatif, animateur du Collectif Tramway et investi de longue date sur le dossier du tram de Montpellier, en a fait l'expérience. Alors qu'il pouvait penser être reconnu comme un interlocuteur pour l'agglomération, et avoir une certaine écoute de la part du président, lui et son association ont subi une disgrâce des plus rapides suite à des commentaires de réserve sur le tracé de la 2^e ligne du tramway. La place de la négociation du projet semble dès lors des plus réduites, puisqu'une contestation de la position politique de Georges Frêche sur ce qui a trait au tram apparaît intenable pour d'autres acteurs locaux, sauf à basculer en *outsiders* ; on serait là dans de l'in-négocié car in-négociable, face à un principe d'imposition et des profits de normalité. Notre interlocuteur rapporte l'épisode en ces termes :

« Ici, à Montpellier, la vie associative, au départ, ça se passait différemment. Parce qu'au début, quand les élus se sont emparés de l'idée du tram, ils m'ont sollicité et j'ai même eu une subvention de 80 000 Francs pour faire une exposition à la Maison de l'environnement. Ça se passait très bien, je rencontrais les élus, j'étais invité quand il y avait des déplacements pour visiter d'autres réalisations. Et puis, du jour au lendemain, j'ai fait une observation à Georges Frêche, hein, je m'adressais toujours au chef, en lui disant que le tracé de la ligne 2 ce n'était pas ce que l'on pouvait faire de mieux. J'ai été, comme on dit dans la presse, un tricard. C'est-à-dire que, du jour au lendemain, ça a été fini. On nous a retiré le local qu'on avait à la Maison de l'environnement. Ça s'est passé en 15 jours, j'ai été rayé vraiment, parce que c'est le style du fonctionnement que Georges Frêche a mis en place. Quand on fait allégeance, tout va bien, et puis le jour où on fait une remarque, même poliment, ou une idée constructive qui ne fait pas plaisir à quelques chefs, on est jeté, quoi » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

La lecture durcie en termes binaires, d'adhésion ou pas à la personne de Georges Frêche, semble prévaloir et a des incidences sur la capacité des décideurs à entrer en relations ou à les refuser lorsqu'il s'agit d'un acteur qui ne serait pas « sûr » ; le négociable est d'autant plus cadré que le portage politique est polarisant. Un urbaniste de la CCI de Montpellier le fait comprendre en évoquant les vicissitudes des rapports entre la collectivité et son instance lorsque celle-ci veut engager des études et faire des propositions :

« Je voulais qu'on fasse une enquête dans les six ou sept parkings au centre-ville, pour voir les gens qui seraient susceptibles de quitter la voiture pour venir travailler et de passer au tramway. L'enjeu étant de dégager de la place pour les clients [des commerces]. Bon. Tout le monde était intéressé, [...] comme les gestionnaires de parkings, comme le futur maître d'œuvre du tramway, etc. Et il y a eu un "niet" de Frêche, qui a dit non : "je ne veux pas faire d'étude avec la Chambre de Commerce parce que sinon ils vont demander à avoir des parkings". Voilà. [...] À mon sens, il y a eu une raideur politico-psychologique, hein. Il faut dire qu'on était à ce moment-là en guerre avec l'Agglo sur le projet

¹ Il y a aujourd'hui des tensions entre Hélène Mandroux, maire PS de Montpellier, qui a succédé à Georges Frêche en 2004, et ce dernier, aux commandes de l'Agglomération et de la Région. Les dernières élections régionales ont vu le conflit apparaître au grand jour, avec des divisions au sein du PS.

Odysseum [de centre commercial]. Et donc à partir de ce moment-là, la Chambre de Commerce était forcément inamicale, quoi. Ça, c'est de toute façon aussi une règle politique, l'homme politique a du mal à comprendre que vous puissiez être d'accord avec lui sur un projet et pas d'accord avec lui sur un autre. C'est-à-dire que le fonctionnement d'un homme politique, c'est vous êtes avec moi ou vous êtes contre moi » (R.S., CCI de Montpellier, 24/06/2009).

Le portage politique de G. Frêche sur le dossier du tram est régulièrement attesté à la vue de tous. Les inaugurations de lignes et d'équipements, suivis de chantier et autres soudures symboliques de rails (du reste multipliées : le premier, le dernier, etc.) sont régulièrement l'occasion pour lui de s'afficher au cours de cérémonies (même lorsque leur périmètre semble interne à la ville de Montpellier, dont il n'est plus maire depuis 2004) qui doivent prouver le succès de la politique menée, le respect des engagements et l'attention à « l'intérêt général ». Les magazines se font largement l'écho de ces moments privilégiés de mise en scène, dont on retient quelques exemples significatifs ci-après :

• Soudure des premiers rails de la 2^e ligne :

« Georges Frêche, président de Montpellier Agglomération, a choisi d'honorer cette manifestation de sa présence pour sa première apparition publique depuis son opération à cœur ouvert. "Nous ne réalisons pas seulement une ligne de tramway, mais un réseau de transport en commun", a rappelé le président qui n'a pas manqué de préciser : "Nous ferons la troisième ligne de tram car il en va de l'intérêt général" » (HM n° 217, 03/2005).

• Travaux de la Gare Saint-Roch

« C'est en grande pompe que le baptême de la gare de Montpellier Saint-Roch s'est déroulé le 31 mars en présence de madame le maire, Hélène Mandroux, du président du Conseil régional, Georges Frêche, du préfet Francis Idrac et du président de la SNCF, Louis Gallois. Un projet majeur, lancé par Georges Frêche [...]. Le quartier de la gare de Montpellier apparaît désormais comme une plate-forme multimodale de premier plan pour la Ville » (MV n° 291, 05/2005).

• Des soudures symboliques de rails de la 2^e ligne du tramway, quartier par quartier

« Hélène Mandroux, accompagnée de Georges Frêche, [...] assistaient à la dernière soudure de rail, le 10 février, dans le quartier Croix d'Argent » (MV n° 300, 03/2006).

« Beaucoup de monde samedi 11 février [2006] sur le boulevard Pedro-de-Luna. L'événement était d'importance puisqu'on y réalisait ce jour-là la dernière soudure du rail de la ligne 2 du tramway. En présence du maire, Hélène Mandroux et de nombreux conseillers municipaux, du président de Montpellier Agglomération, Georges Frêche et du président du Conseil général la cérémonie s'est déroulée en fin de matinée » (MV n° 300, 03/2006).

• Soudure du premier rail à Jacou

« C'est au terminus Jacou de la ligne 2 que se sont retrouvées, vendredi 10 mars 2006, aux côtés de Georges Frêche, président de Montpellier Agglomération, de nombreuses personnalités [...] pour assister à la première soudure de rail à Jacou » (HM n° 229, 04/2006).

• Accueil de la 1^{ère} rame de tram de la 2^e ligne

« Le 3 avril [2006], Georges Frêche, président de Montpellier Agglomération, entouré de nombreuses personnalités, [...] a accueilli la première rame à fleurs » (HM n° 230, 05/2006).

• Inauguration de la 2^e ligne

« C'est sous la pluie que le président de Montpellier Agglomération, les maires de Montpellier, Saint-Jean-de-Védas et Castelnau-le-Lez [...] ont coupé le ruban inaugural de ligne 2 du tramway, à la station Gare Saint-Roch » (MV n° 309, 01/2007).

• Extension de la 1^{ère} ligne du tramway jusqu'au centre commercial d'Odysseum

« Vendredi 25 septembre [2008], en présence de Georges Frêche, Président de Montpellier Agglomération et Président de la Région Languedoc-Roussillon, la première soudure a lancé officiellement le chantier qui devrait se terminer en mai 2009. [...] Le tramway sera donc présent pour l'ouverture du complexe commercial, prévue également en septembre 2009 » (HM n° 256, 11/2008).

Très significatif est également le fait que G. Frêche prend garde à rappeler son action en faveur du développement du tram après tout silence forcé, lorsqu'il subit des problèmes de santé. Cela a été le cas après une opération en 2005 (cf. *supra*), et ça l'est à nouveau en 2010, là encore après une intervention. Son « retour » sur la scène publique se fait à travers une conférence de presse, dont l'objet est l'annonce de la réalisation pour 2012 non seulement de la 3^e ligne de tram, comme prévu, mais aussi d'une 4^e, correspondant cette fois à une ligne circulaire et nommée de ce fait « le Ring », utilisant des tronçons et des matériels des trois autres lignes. Sans doute pourrait-on parler de rituel compensatoire après une absence forcée, mais force est de constater que le répertoire retenu pour s'affirmer est toujours celui du projet de tram, et de son renouvellement permanent par la volonté du président de l'Agglomération. On est ici dans une logique de « coup » associé à la personne de G. Frêche. *La Gazette de Montpellier* commente l'épisode, inattendu, dans un article intitulé : « Surprise : et voici une quatrième ligne de tramway, circulaire, dès 2012 » :

« Qu'on se le dise : Georges Frêche est de retour et, pour montrer qu'il est bien là, il crée une nouvelle ligne de tramway en cinq minutes, alors qu'il faut dans le meilleur des cas six ans. Galéjade ? Pas vraiment. Vendredi 9 juillet [2010], la presse est invitée à l'hôtel d'Agglo, à la présentation du nouvel habillage de la troisième ligne, signée du couturier Christian Lacroix. [...] Mais avant, Georges Frêche, dont c'est la première véritable intervention en public depuis son opération, tient à présenter un autre projet, tiens, tiens ! Et cet autre projet, c'est la création d'une quatrième ligne de tram qui, baptisée "le Ring" à cause de sa forme circulaire, entrera en fonction dès 2012 » (*La Gazette de Montpellier*, 19/07/2010).

Cette association entretenue entre le tramway et G. Frêche se comprend par le rôle qui y est dévolu par ce dernier, comme projet de ville, qui lui permet d'incarner une figure toujours active de bâtisseur-modernisateur :

« Le tram, ça fait partie d'un projet plus global, c'est-à-dire l'aménagement. [G. Frêche] ne dit pas l'aménagement d'ailleurs. Lui il dit : "Moi je suis un 'constructeur', moi je construis". L'aménagement, c'est un terme plutôt de bureau d'études... Lui, c'est la création de la ville à son idée à partir du tram, l'urbanisme, les nouveaux quartiers, les opérations comme Odyseum [grand centre commercial], cette synergie qui l'intéresse. C'est faire des grandes réalisations » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

Dans ce contexte, où le tram est un outil au service d'un projet politique qui se veut celui de Georges Frêche, les tracés des lignes peuvent connaître des inflexions en fonction d'une logique binaire de récompense ou de sanction à l'endroit d'alliés, respectivement d'opposants politiques locaux. Si l'on peut à ce titre évoquer une négociation du projet politique, celle-ci suit des principes de partition correspondant aux interactions dans l'arène partisane et décisionnelle locale. Un élu Vert, qui a été adjoint au DD de la ville de Montpellier de 2001 à 2008, aussi bien que des associatifs locaux engagés sur les problématiques de transports, font état de l'influence des proximités politiques et partisans sur les décisions concernant les dessertes de tram, que ce soit à Montpellier-même ou dans l'agglomération ; ce dernier devient un levier d'exercice du pouvoir pour s'assurer des allégeances territoriales :

« [Le tracé du tram], c'est très simple, ça a été le résultat de copinages politiques. Frêche a décidé d'aller là-bas, parce que c'était un maire de son bord et qu'il voulait lui faire plaisir, et qu'il ne voulait pas aller de l'autre côté parce que c'était pas un copain... Comme certains quartiers sont desservis parce qu'il a considéré que c'étaient des quartiers qui votaient comme il fallait et qu'il fallait les remercier » (J.-L. R., conseiller municipal, 01/03/2007).

« Baillargues fait partie de l'agglo, au départ, la ligne 2 devait aller à Baillargues. Mais le maire ayant changé de bord, Georges Frêche a supprimé le tracé pour le mettre à Jacou. Parce que lui a toujours considéré que mettre le tram c'est une récompense » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

« Quand on regarde les projets de la majorité des villes, souvent il y a souvent des tracés relativement simples. Et puis on va plutôt vers les endroits urbanisés que d'aller dans les champs. On ne trouve pas de trajets aussi tordus qu'à Montpellier. [...] Comme Frêche s'entendait très bien avec le maire de Jacou, ben le tram va à Jacou. [...] À un moment, il devait aller à Palavas, et puis après ça allait moins bien avec

le maire de Palavas, donc on allait à l'aéroport. [...] Et après Palavas a quitté l'agglomération, alors ça s'est arrêté dans un lotissement obscur, et là, actuellement, la ligne 3 va s'arrêter dans un lotissement de Pérols [...] C'est vraiment se moquer du monde » (M.J., *Vélocité*, 06/07/2009).

1.2. Experts et professionnels de la ville : quels enjeux professionnels autour de la négociation des projets de tram ?

Les techniciens, experts et autres professionnels de la ville et du transport en commun constituent un autre groupe d'acteurs, pluriel, interagissant dans la conception et la réalisation des projets de tram, et qui y ont intérêt à agir. La figure de l'expertise, qui renvoie à une multiplicité d'intervenants, se conjugue alors avec celle du passeur, dans une même configuration locale ou entre différentes aires urbaines, tandis que ressortent certains « grands noms » associés au « grand projet ».

Les « experts » du tram ou la production du projet négocié comme profession

En examinant les principaux acteurs qui animent les scènes de négociation du tramway, et en partant de l'exemple montpelliérain, on repère à la fois des élus qui se spécialisent dans le portage de projets de TC et peuvent alors s'en réclamer experts, le recours des collectivités à des instances externes d'expertise et la place d'instances socio-économiques.

Dans ce dernier cas, on peut noter la place prise par la CCI de Montpellier, qui dispose d'un urbaniste expérimenté investi sur les questions de tramway, et qui se présente comme expert :

« Je suis R.S., je suis géographe urbaniste, [...] je suis à la Chambre de Commerce depuis 28 ans. [...] Je me suis aperçu que finalement un des éléments les plus importants dans le commerce [...], c'est d'accessibilité. Donc après, je me suis orienté de plus en plus vers les préoccupations d'accessibilité : circulation, stationnement, mais aussi transports collectifs. [...] Je m'occupe de tout ce qui est urbanisme, aménagement, études. Les Chambres de Commerce avaient jusqu'à il y a pas longtemps un petit pouvoir délibératif dans les commissions départementales sur l'urbanisme, l'équipement commercial, donc on a travaillé assez en profondeur là-dessus. Voilà. C'est pourquoi, finalement, j'ai été "Monsieur Tramway" de la CCI. J'ai eu à élaborer les avis de la CCI sur la première ligne, la deuxième ligne, la troisième ligne de tramway » (R.S., CCI, 24/06/2009).

Cette position se manifeste par le rendu de rapports et d'études qui peuvent constituer un équipement de contre-expertise par rapport aux services de la Communauté d'agglomération et de la TaM. Le tracé de la 2^e ligne du tram, et sa fameuse « boucle du Lez » également décriée par les associatifs rassemblés à cet occasion dans le Collectif Tramway, a été contesté par la CCI, qui a proposé une option davantage tournée vers la desserte du centre-ville et sa dimension économique. C'est bien la question de la renégociation (ou non, en l'espèce) du projet qui s'est ainsi posée, par rapport à des interlocuteurs en capacité de formuler des alternatives en fonction d'autres grilles de lecture (ici le développement économique et commercial du centre-ville) et d'autres modes d'enquêtes :

« [La ligne 2], on a quand même bataillé pas mal ! [...] La boucle, qui va au bord du Lez, elle ne ramasse personne pour venir au centre-ville. [...] Il n'y a pas de réflexion séparée qui est : il y a des espaces de ramassage et des espaces de desserte dans le tramway. [...] Et il y a le centre-ville architectural qui est dans la tête des gens et puis le centre-ville économique qui est quand même plus Sud-Est que le centre historique. [...] J'ai fait un sondage auprès des usagers du centre-ville. C'était quand même sur une dizaine de rues commerçantes du centre-ville, en leur présentant les deux options de tracé. [...] Sur les avis exprimés, sur deux mille personnes, on a eu 71-72% de gens favorables au tracé par le Peyrou [alternative à la boucle du Lez]. Voilà. Ça a été écarté, balayé par le maître d'ouvrage comme quantité négligeable. Je trouve que c'est quand même assez navrant. J'avais d'ailleurs fait une exposition [...], c'était "mieux se déplacer pour mieux vivre". Et il y avait une publicité du tramway, il y avait un petit canard bleu, aux couleurs de la première ligne [...]. En gros, ça disait "les Montpelliérains, le tramway

qu'on n'attend pas". Avec le sondage, j'avais dit "pourquoi les Montpelliérains n'auraient-ils pas le tramway qu'ils attendent ?" » (R.S., CCI Montpellier, 24/06/2009).

Du côté des élus en place cette fois, c'est Robert Subra qui fait figure de « Monsieur tram », avec une double position qui le rend incontournable. Il est en effet président de la TaM et vice-président de la Communauté d'agglomération chargé des transports et occupe ainsi une posture d'intermédiaire : entre sphère politique et technique, en même temps qu'entre la collectivité et la société des transports. À ces fonctions de fait fortement imbriquées, correspondent des propriétés mixtes, qui lui permettent de se voir reconnaître comme légitime dans les deux univers et à leur jonction : politiquement, il est proche de Georges Frêche et, professionnellement, avant d'être élu, il a effectué sa carrière à EDF-GDF, ce qui lui permet d'être perçu comme un « homme d'entreprise » par ce cadre de la TaM :

« [G. Frêche] a quand même des sacrés relais. Je veux dire, c'est un mec comme Subra qui a porté vraiment la ligne 2, c'est lui qui portera vraiment la 3, il y a des vrais relais. [...] Robert Subra, c'est pas un politique, mais c'est un homme de terrain, un homme d'entreprise. [...] Il aime profondément cette entreprise. Il aime profondément son boulot. Je ne le connais pas personnellement, mais sur la ligne 2, c'est lui qui a animé toutes les réunions publiques et souvent des bien compliquées, des bien dures quand des gens sont présents que pour se payer un politique. [...] Pour nous, il a un grand avantage, [...] il a un gros parcours EDF, qui fait qu'il sait ce qu'est une entreprise, le côté employeur » (P.F., TaM, 22/06/2009).

On le voit par la même occasion, les compétences constituées « à l'interne » des collectivités ne sont pas suffisantes sur des problématiques qui se complexifient, comme celle des déplacements urbains, d'où le recours à des délégations de service public et l'appel à des prestataires externes. Les situations concrètes sont nombreuses et variées. Par exemple, l'agence d'urbanisme de Strasbourg assure l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la CUS relativement aux travaux actuels sur le Plan de Déplacements Urbain. L'Observatoire des effets du tram, qui y a été monté, a aussi mené de nombreuses études sur les divers impacts du tram, comme le souligne un de ses animateurs :

« C'est clairement au-delà de l'analyse de données et d'enquête en cherchant à comprendre les tenants de la répartition modale ; qu'est-ce qui explique qu'on va plutôt utiliser les TC, que la voiture ou le vélo ou la marche à pied enfin bon, énormément d'analyse, quels sont les critères, etc. » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Dans l'agglomération de Montpellier, c'est la TaM qui a obtenu la délégation de service public pour les TC urbains, et gère ainsi le tram depuis sa réintroduction. Un de ses cadres explique comment s'est constitué progressivement, dans ce cadre et au fil des opérations, une capacité d'expertise transversale dans les différents domaines concernés par le projet et sa négociation : droit, économie, communication, etc., en stabilisant les personnels dédiés ; c'est bien un processus d'apprentissage qui en ressort :

« Sur les 4 ingénieurs de projet TaM, on en a 3 qui ont vécu la ligne 2, et sur les 3 on en a un qui a vécu la ligne 1 aussi. Donc c'est des gens qui sont montés en puissance, avec de l'expertise. Typiquement, la responsable comm était l'assistante sur la [ligne] 1, a à peu près piloté la 2 et pilotera complètement la 3. Les juristes, c'est la même chose. La responsable juridique, elle est là depuis le départ, et la responsable compta publique c'est ça aussi. [...] C'est un des gros réseaux de transport aujourd'hui en termes de tram. Et le turn over ici, il est proche de zéro » (P.F., TaM, 22/06/2009).

Cet appel à une expertise spécifique de projet peut expliquer le choix d'un fonctionnement de la Communauté d'agglomération avec TaM comme maître d'ouvrage délégué. Une responsable de la TaM expose le montage institutionnel retenu :

« Il y a un étage institutionnel tout en haut qui est l'étage de la maîtrise d'ouvrage. On va trouver la collectivité qui est porteuse du projet. Nous sommes mandataires de cette collectivité. Aujourd'hui, dans les services de l'Agglo, il n'y a pas de service conséquent pour s'occuper des transports parce que le pilotage d'un projet comme celui là est une action ponctuelle donc cela ne nécessite pas que la collectivité se donne un service de façon pérenne. Donc nous intervenons comme mandataire de la collectivité pour

réaliser cette opération. En tant que maître d'ouvrage délégué. Ensuite, nous faisons travailler un maître d'œuvre qui est constitué d'un ou de plusieurs bureaux d'étude. Maître d'œuvre qui a la responsabilité technique de l'ensemble du projet [et] qui pilote lui-même les entreprises » (S.P., TaM, 19/06/2009).

On saisit dans un tel dispositif que l'expert est autant un technicien qu'un intermédiaire entre différents acteurs, notamment publics et privés ; notre interlocutrice le note clairement :

« Monsieur Subra, lui est de la Communauté d'agglomération, donc nous notre rôle, comme mandataire du maître d'ouvrage, c'est de faire l'interface entre le maître d'œuvre et lui, c'est-à-dire essayer de lui présenter les enjeux techniques pour l'aider à faire les meilleurs choix. Mais nous sommes très attentifs à tout ce qui est relation avec le public aussi, qui est la préoccupation des élus. Après, on a aussi la responsabilité de tout ce qui est administratif, c'est-à-dire les relations avec les services de l'État » (S.P., TaM, 19/06/2009).

En effet, la société des transports TaM est organisée sous la forme d'une société d'économie mixte (SEM) ; c'est dire qu'elle constitue par construction une scène intermédiaire, en l'espèce entre la Communauté d'agglomération et une filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations, Transdev, spécialisée dans les activités de transports collectifs – que l'on retrouve également à Strasbourg :

« TaM est une filiale de Transdev, c'est une SEM dont les actionnaires sont, d'une part, Transdev et, d'autre part, l'agglomération de Montpellier. [...] En France, dans le système de transport public interurbain, il y a trois grands groupes de transport : il y a Transdev, qui est une filiale de la Caisse des Dépôts et Consignation, Keolis, qui est une filiale de la SNCF, et Véolia, qui est anciennement Générale des Eaux. Sachant qu'en France on a été [à Montpellier] les premiers à venir sur le marché privé, donc on organise des transports publics sous la forme d'une délégation de service public. C'est-à-dire que l'autorité organisatrice [la C.d'agglomération] lance un appel d'offre » (S.P., TaM, 19/06/2009).

Dans ce cadre hybride, les personnels peuvent appartenir à plusieurs structures et faire l'objet de mise à disposition sur projet, y compris par un jeu de filiales des premiers partenaires. C'est le cas d'une ingénieure de projet que nous avons rencontrée, qui est aujourd'hui détachée à la TaM en tant qu'experte :

« Moi je suis un cas un peu particulier. C'est qu'on est nous-mêmes une filiale de Transdev qui s'appelle Transamo, qui est spécialisé dans la maîtrise d'ouvrage des projets et je fais partie de cette société. Donc je suis ici, détachée, mais je peux être détachée sur d'autres projets. J'ai des collègues qui sont détachés sur tous les projets de tramway en France, pour des projets Transdev ou pour des projets des concurrents. Voilà, j'ai un profil projet. [...] Ici, à Montpellier, je travaille depuis cinq ans. J'ai travaillé en fait depuis le début sur le projet de la 3^e ligne » (S.P., TaM, 19/06/2009).

C'est une propriété d'acteur-passeur qui ressort d'un tel profil autant que de l'imbrication entre structures organisant le réseau de tram et, plus largement, de TC urbain. On retrouve du reste des postures similaires à Strasbourg, s'agissant de la CTS ; ainsi de ce cadre qui précise : « Je fais partie du groupe Transdev, je suis ici comme salarié mis à disposition de la CTS et avant j'étais à Paris, au siège, responsable du marketing et de l'innovation » (J.T., CTS, 17/06/2009). Au sein d'une même structure d'organisation des TC, se côtoient ainsi des personnels aux statuts multiples, appelés à travailler ensemble au projet de tram ; on est donc en présence d'une scène intermédiaire, à l'instar de la TaM. On le comprend bien en écoutant ce cadre parler de ses collègues, sans forcément de certitude sur leur rattachement institutionnel précis :

« Alors, M. LT. est devenu mandataire spécial, c'est-à-dire qu'il est assimilé à du personnel TaM, C.L. et L.C. sont Transdev mis à disposition. Comme S.P., qui est Transamo, je crois, qui est une filiale à l'intérieur de Transdev. Je ne suis pas spécialiste de ça... » (P.F., TaM, 22/06/2009).

Des acteurs-passeurs. De la négociation à l'hybridation ?

Les circulations relatives aux réalisations de tramway urbain se comprennent à partir d'acteurs et de lieux, de porteurs et de circuits, passeurs et passages¹, importateurs et traducteurs, faisant que la négociation du projet peut aussi s'apparenter à des processus d'hybridation. Des « passages de valeurs »² s'opèrent en effet, entre les acteurs et les groupes en co-présence, qui permettent de combiner la conceptualisation du passage chez Moser et Law³ et la sociologie de la traduction⁴. En effet, le processus de traduction repose analytiquement sur deux phases distinctes⁵, celle de fabrication d'une connaissance partagée des questions en jeu⁶, puis celle véritablement opérationnelle⁷. Schématiquement, la première phase a été lue comme ascendante (produire une mise en commun cognitive), alors que la seconde serait descendante (passer d'une norme générale à sa mise en œuvre locale). Plutôt qu'un unique modèle vertical, ce sont toutes les adaptations à chaque fois nécessaires qui se dégagent de l'établissement de passages et de passeurs, à travers un questionnement des acteurs, des échelles et des scènes d'une négociation qui n'est pas simple transposition.

L'endossement d'un tel rôle se retrouve dans chaque configuration territoriale. Une ingénieure de projet de la TaM explique qu'une part de sa mission consiste de façon récurrente en une interface entre différents groupes d'acteurs, qui apparaît bien consister en de la négociation, explicite ou tacite :

« On retrouve toujours la même organisation à trois volets. On a toujours l'aspect présentation du projet vis-à-vis du public, qui est vraiment le rôle de l' élu, l'aspect plus technique, qu'on traite avec le bureau d'étude, et l'aspect suivi de chantier, qu'on fait avec les entreprises. Donc ce sont un peu les mêmes acteurs dans les mêmes aspects relations, avec les services de l'État aussi, pour obtenir les différentes autorisations qui sont nécessaires au projet » (S.P., TaM, 19/06/2009).

Cette dimension d'intermédiaire et de relais est plus nette encore si l'on s'intéresse aux relations et aux échanges entre aires urbaines. Le profil des acteurs qui circulent d'une ville à une autre est notamment significatif. La carrière d'un certain nombre de techniciens et d'administratifs, les conduisant dans plusieurs aires urbaines et à différents postes, est un premier facteur notable ; par exemple, deux chargés de mission de la CUS, un responsable commercial et une ingénieure de la TaM :

« Je suis géographe urbaniste de formation, que j'ai faite à Marne-la-Vallée à l'Institut français d'urbanisme, et je suis là depuis un peu plus d'un an, je suis passé avant par une SEM d'aménagement, qui faisait des ZAC, des lotissements, des zones d'activités, etc. [...] Donc je suis pas du tout Strasbourgeois à l'origine, je suis Nantais, et le tram, pour moi, c'était plus un rêve qu'autre chose. J'ai été recruté pour les extensions du réseau tramway, en début d'année dernière [2008] » (C.F., CUS, 11/06/2010).

« Je suis ingénieur INSA Lyon, Génie civil Urbanisme, en 1974-1975 j'ai fait un DESS de gestion des entreprises à Strasbourg [...]. Après, je suis allé travailler quinze ans en Afrique, à Abidjan et à Douala,

¹ Sur le questionnement des passages et des passeurs entre des univers *a priori* différents, Philippe Hamman, Jean-Matthieu Méon, Benoît Verrier (dir.), *Discours savants, discours militants. Mélange des genres*, Paris, L'Harmattan, 2002.

² Jean-Yves Trépos, « La négociation expérimentale », in : Didier Vrancken, Christophe Dubois, Frédéric Schoenaers (dir.), *Penser la négociation. Mélanges en hommage à Olgierd Kutj*, Bruxelles, De Boeck, 2008, pp. 237-247.

³ Ingunn Moser, John Law, « Good passages, bad passages », in : J. Law, J. Hassard (eds.), *Actor Network Theory and After*, Oxford, Blackwell, 1999, pp. 196-219.

⁴ Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 36, 1986, pp. 169-208 ; Bruno Latour, *Les microbes : guerre et paix*, Paris, Métailié, 1984.

⁵ Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction », *art. cit.*, p. 169.

⁶ Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir, environnement et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, p. 7.

⁷ Tanja Börzel, *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

dans les travaux publics, l'urbanisme et les transports. En 1991, je suis revenu à Strasbourg pour participer au projet de tram » (G.M., CUS, 21/07/2009).

« J'ai fait mes études à Toulouse, et le centre où je travaillais avant était aussi à Toulouse. Je suis arrivé à la TaM avec l'arrivée du tramway, lorsque l'offre s'est développée. C'est marketing, et surtout l'aspect étude de développement de l'offre » (M.M., TaM, 02/03/2007).

« J'ai travaillé pendant dix ans en Thaïlande sur la construction du métro de Bangkok. [...] Ma situation a fait que j'ai beaucoup voyagé. J'ai beaucoup apprécié de travailler dans le pilotage du projet à Bangkok, et ici c'est une occasion de continuer [...] Le projet est assez similaire au niveau technique, les technologies. [...] La grande spécificité du tramway par rapport au métro, c'est que le tramway a une interface urbaine beaucoup plus importante. [...] Le métro, c'est un tube et c'est de la technologie, c'est surtout un projet système ou génie civil » (S.P., TaM, 19/06/2009).

On comprend alors que des approches du projet de tramway se diffusent aussi en fonction des trajectoires de leurs porteurs. Le personnel d'encadrement et de direction « bouge » de ville en ville, n'étant ni simplement « local » ni non plus national, mais se situant à la jonction entre des scènes et des échelles différentes, y compris à l'international. La diversité d'expériences autour des transports et des projets urbains donne à voir des cheminements professionnels à la fois flexibles et relativement spécialisés, marqués par une transversalité de fonctions où la question de l'innovation de projet, supposant des compromis, se dégage :

« J'ai un diplôme d'ingénieur. [...] J'ai fait un peu de tout, enfin j'ai toujours travaillé dans les transports et dans l'aménagement [...] La première étape, c'est quatorze ans en planification urbaine, Direction départementale de l'équipement et Agence d'urbanisme, et puis le reste une vingtaine d'années dans le transport public, soit responsable marketing, soit responsable technique, soit comme ici responsable commercial marketing [...] Et un passage au siège [de Transdev] sur des fonctions un peu plus transversales, sur l'innovation, pendant six ans » (J.T., CTS, 17/06/2009).

D'autres impulsions sont liées aux appels d'offres ouverts à différents prestataires, bureaux et experts extérieurs (architectes, consultants, etc.). Ces professionnels de la ville travaillent de fait pour de nombreuses collectivités et participent de la circulation des projets de tram. On peut penser, à Strasbourg, au cas d'Alfred Peter, qui est en particulier intervenu sur plusieurs opérations de tram à l'étranger et plus spécifiquement dans le Rhin supérieur, en Alsace et côté allemand :

« Un paysagiste a été intégré à l'équipe de maîtrise d'œuvre, c'est Alfred Peter, il est de Strasbourg, son bureau est à Strasbourg, mais il œuvre sur différents tramways... Il a dessiné l'environnement du tram de Jérusalem, il travaille sur Mulhouse, sur Karlsruhe, parce que pour les Allemands le tram, ça reste la voie ferrée en ville... » (R.N., CUS, 04/05/2009).

Conjuguant une implantation locale et une activité à la fois large et orientée vers le « modèle allemand » qui a une forte résonance en Alsace, A. Peter peut incarner une figure « mixte » de passeur-médiateur entre des conceptions de l'espace et du projet de tram et des cadres d'action qui sont à chaque fois spécifiques, mais entrent en contact et s'observent. Le passeur est suffisamment « local » et repéré pour être rassurant, suffisamment « expert » et reconnu pour être légitime (et source de légitimité).

En cela, c'est l'exercice de fonctions d'entremise qui ressort, confirmant des postures de passeurs dans l'activité courante de ces acteurs. L'exemple du responsable de la 1^{ère} ligne du tram à Montpellier donne à saisir ce qu'être passeur sur un dossier précis peut signifier. On voit dans le récit du président du Collectif Tramway, très investi sur le sujet, que ce technicien parvient à être reconnu, par ses titres et sa compétence, autant par le président de l'agglomération que par l'associatif, et devient de la sorte un intermédiaire :

« Le responsable de la 1^{ère} ligne, c'est un de mes voisins, directeur de la région SNCF, il a été à la mission TGV, et Georges Frêche lui a proposé d'être coordinateur de la ligne 1, parce que beaucoup de techniciens disaient "Attention, on ne sait pas faire". En bon politique, Frêche se dit que c'est un polytechnicien, donc il pouvait considérer que c'était un égal quoi ! [...] Et ce monsieur avait organisé des réunions, et il m'a même invité chez lui, où on a discuté, il m'a demandé mon avis. Et je suis arrivé à

le convaincre, et lui il a convaincu Georges Frêche, que les rames devaient avoir une grande largeur, 2m65, ce qui permet deux banquettes de deux personnes. Même deux personnes avec un gamin s'asseyent facilement, ça permet une capacité importante » (M.B., Collectif Tramway, 03/03/2007).

Ces circulations induisent des formes de normalisation relative des projets de tramway, dans la mesure où elles favorisent une comparabilité accrue entre villes et entre agglomérations, en termes d'appréciation positive ou de relativisation. Un discours comparatiste est de plus en plus fréquemment construit par les décideurs locaux en regard de ce que font d'autres métropoles françaises ou européennes ; un extrait d'entretien avec le chef de projet du GPV Neuhof à Strasbourg le traduit, en liaison avec, là aussi, l'appel à des professionnels extérieurs susceptibles d'hybrider la vision du projet :

« Je pense que nous, au Neuhof, [...] au niveau national, c'est un projet qui commence à être connu, qui a été primé, donc je pense qu'on fait profiter de notre expérience. On essaie aussi de prendre ce qui est bon ailleurs et peut-être que par l'antériorité de notre projet, on en fait profiter nos confrères, sur la manière de conduire le projet, autant sur les données du projet urbain puis les orientations que sur le pilotage et la conduite de projet, où on a des modes de pilotage qui existent ailleurs mais peut-être qui sont plus efficaces chez nous. On travaille avec un architecte-urbaniste conseil externe, *Les Ateliers de Lyon*, on travaille avec une assistance à maîtrise d'ouvrage d'OPC, ordonnancement pilotage coordination [...], et on a des revues de coordination un peu normées on va dire qui donnent de l'efficacité et de la lisibilité au projet. Donc ça rend le partage, je pense, avec nos collègues d'autres villes » (J.M., GPV Neuhof, 31/07/2009).

On observe ici un double circuit, entrant et sortant. Les réalisations de réseaux de tram menées par les collectivités circulent non seulement par l'observation de villes de référence, mais encore, de façon dialectique, suivant un modèle importations/exportations entre les différentes aires urbaines. Des structures spécialisées dans le transport public comme Transdev constitue sur ce plan des réseaux de diffusion des projets et d'hybridation possible, par la comparaison et par les acteurs qui les portent : ces derniers appartiennent à ce même prestataire et circulent, affectés sur tel ou tel projet territorial en fonction des conventions établies avec des partenaires publics. Un cadre actuellement en place à la TaM définit bien Transdev et sa filiale Transamo comme des scènes de passage par l'expertise technique et les expériences concrètes :

« Nous, évidemment, entre réseaux de transport on se cause, puisqu'on est Transdev, comme à Strasbourg et Grenoble. Ce sont aussi de gros réseaux de tramway. Celui de Nantes est historiquement le plus ancien et nous [Montpellier] avec la 3^e ligne on sera le plus gros réseau de France, mais actuellement c'est Nantes. Donc, entre nous, régulièrement, on organise des clubs Transamo sur le thème sécurité où on échange. Ça va être l'aménagement des cellules de crise, l'aménagement du poste de surveillance PCC de contrôle centralisé. Ce sont beaucoup des mesures d'exploitation... » (R.S., TaM, 24/06/2009).

L'arrière-plan est bien celui de l'établissement de transactions secondes dans les différentes configurations territoriales, en fonction de principes communs tendant à se diffuser et se durcir entre grandes villes et métropoles (transaction de premier ordre, par exemple sur le principe du tram, mais aussi, on le voit, sur ses experts, à travers des organisations comme Transdev), mais qui ne s'y limitent pas. Au contraire, la « localisation » du projet, comme forme de négociation, vise à produire une exemplarité qui pourra à son tour valoir comme un mode de normalisation au niveau de l'agglomération concernée, dans un premier temps (entre la ville-centre et les communes périphériques, etc.), puis au-delà, en tant que modèle fondé sur une expérimentation *in situ*. Celle-ci pourra être valorisée comme à la fois innovante et praticable – c'est-à-dire de l'ordre de la négociation entre transaction de continuité et de rupture.

Sur ce plan, les connexions entre le projet de tram de Strasbourg et celui de Montpellier constituent justement une illustration saisissante, y compris en termes de circulation de ses acteurs. En effet, celui qui a impulsé la réintroduction du tramway à Strasbourg, Marc Le Tourneur, est ensuite devenu directeur de la TaM à Montpellier, préposé

là aussi au projet de tram. Évoquer ces convergences ou ces « emprunts » liés à une même personne aux commandes du projet technique n'est pas chose aisée. Nos interlocuteurs dans les appareils administratifs et les sociétés de transports des deux aires urbaines n'ont guère été loquaces, jusqu'à faire de petits signes entendus en direction de l'enregistreur... La figure du passeur n'en est pas moins ressortie, déjà à Strasbourg, par rapport à l'expérience antérieure de Grenoble, puis à Montpellier vis-à-vis de Strasbourg :

« La ligne B, qu'on a inauguré en l'an 2000, ça c'est un peu l'esprit Le Tourneur, puisqu'il était avant à Grenoble et c'est là qu'il y a eu la première expérience de tramway où on transforme un axe de centre ville qui était bagnole en transport urbain, voiture-piétons-commerces, en un axe commerces-tram-piétons [...] À Grenoble, il passait dans le centre ville et ils ont un peu mis la bagnole de côté. Et donc ce fameux Le Tourneur, il y a une émulation pour que Strasbourg soit encore mieux que Grenoble. [...] Grenoble a fait école : chez nous, ils ont bien intégré le design matériel roulant. À Montpellier, comme il y a eu une volonté politique nouvelle, comme c'étaient des nouveaux élus, avec Frêche le tram est venu comme ça. On s'autorise à penser que Le Tourneur [a eu une influence] » (R.N., chargé de mission à la CUS) ; « Oui, quand vous regardez le look du matériel roulant ça ressemble pas mal... » (G.M., CUS, 21/07/2009).

À demi-mots, un cadre de la TaM évoque les effets que peuvent avoir ces circulations de dirigeants, et les nécessaires adaptations des uns et des autres qui laissent bien entrevoir de l'hybridation de pratiques :

« [Le Tourneur], il arrive avec une culture, une culture qui n'est pas forcément montpelliéraine ! Donc le mec carré, beaucoup d'écrits, je sais pas comment traduire, avec de l'austérité, on va dire. Et il en a amené, ce qui n'est pas mal, mais il a pris aussi un peu de rondeur et un peu de souplesse. Bon, après ce sont des changements d'hommes. Mais je ne suis pas assez bien placé pour le dire, dans le premier rayon » (P.F., TaM, 22/06/2009).

L'impact des passages d'acteurs de ville en ville est ici d'autant plus effectif que M. Le Tourneur en question arrive à Montpellier entouré d'une petite équipe avec laquelle il a déjà travaillé sur le tram à Strasbourg. C'est le cas de cette ingénieure de projet employée par Transamo et qui le suit :

« J'intervenais déjà à Strasbourg, aussi un projet de tramway où l'aspect urbanisme est important. Puisque, au-delà de l'aspect transport, il y a une volonté de requalifier les espaces publics, une volonté d'accompagner les projets d'aménagement et la politique de développement du territoire... » (S.P., TaM, 19/06/2009).

Un associatif local confirme la filiation du tram de Montpellier avec celui de Strasbourg, à partir du recrutement des principaux acteurs techniques :

« Dans la conception de base, maillage dans le centre ville, c'est Strasbourg. [...] Quand il y a eu la ligne 1, ils ont changé, M. M. [ancien directeur] a pris sa retraite et puis M. Le Tourneur est arrivé, il venait de Strasbourg et il est venu avec son équipe. C'est-à-dire qu'ils avaient M. Le Tourneur, en dessous de lui, il y a M. C., et puis en dessous de C., il y a R. et puis tous les autres techniciens. Quand il est venu, il a amené toute son équipe qu'il avait à Strasbourg. [...] C'est vraiment Strasbourg qui a inspiré » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

Cette dimension collective apparaît d'ailleurs dans un moment de tension entre le directeur du tram et un président d'association montpelliérain au cours d'une réunion publique sur le tracé de la ligne 2. La proximité des uns et des autres favorise au demeurant un registre personnalisé en ces circonstances. C'est l'occasion pour le responsable du Collectif Tramway d'opérer en public le « dévoilement » de ce travail en équipe et non tant d'une seule personne :

« Le directeur des trams, il était à Strasbourg avant, et [...] je me suis engueulé avec lui lors d'une réunion à la mairie. [...] Parce que, dans le courant 2005-2006, je lui ai envoyé une lettre tous les trimestres, il ne m'a jamais répondu. Par contre, il y avait cette réunion de concertation pour la ligne 2 à la mairie, il y avait 400-500 personnes, et puis à la fin il est arrivé : "Bonjour Monsieur", très poli, bien sûr : "Vous savez, si vous voulez savoir quelque chose, vous demandez et je vous le dis". Alors je lui fais : "Ça tombe bien, je vous ai envoyé huit lettres et vous n'avez jamais répondu". [...] Et il me dit : "Oui, je sais

ce que je fais, j'ai quand même fait cinq lignes de tram, deux à Grenoble, deux à Strasbourg et une ici". Je lui dis : "Oui, mais ce que vous oubliez de dire c'est qu'à Grenoble et à Strasbourg, vous aviez Monsieur M. avec vous". G.M., un responsable technique qui était à Strasbourg, c'est lui qui a fait vraiment le réseau. [...] Il était furax ! » (M.B., Collectif Tramway, 03/03/2007).

De fait, les acteurs en position d'intermédiaires experts sur une même scène locale ou entre différentes agglomérations s'avèrent en nombre finalement relativement restreint et donc identifiables. Le vice-président de la Communauté d'agglomération de Montpellier le fait remarquer :

« Le directeur de la TaM [Le Tourneur], il a fait avant Grenoble et Strasbourg. Il était directeur à Strasbourg. Ce sont les mêmes qu'on retrouve régulièrement. Sans compter que parmi ceux qui étudient, c'est-à-dire les maîtres d'ouvrage délégués [Transdev par exemple], les maîtres d'œuvre, ils ont travaillé un peu partout. Il n'y en a pas trente mille. Ils ont travaillé un peu partout. Avec les spécificités de chaque ville et de la personnalité du maire ou du président d'agglomération... » (R.S., vice-président de la C.d'agglomération de Montpellier, 24/06/2009).

De « grands noms » pour un « grand projet » : entre transaction et imposition

On repère ainsi des régularités parmi l'appel à des professionnels de la ville ; les mêmes noms reviennent, et apparaissent comme autant de « figures obligées » semblant valoir label de qualité ou de modernité. On constate en particulier une tendance à la sollicitation d'un petit nombre d'architectes nationaux « réputés », pouvant correspondre pour les élus, en termes d'affichage, à l'importance qu'ils entendent donner aux opérations de tramway.

À projet pensé comme majeur, figure majeure, pourrait-on résumer. Le cas montpellierain l'illustre bien. Dans le cadre des travaux relatifs à la mise en place de la 3^e ligne du tram pour 2012, plusieurs axes de l'agglomération connaissent des réaménagements. C'est notamment le cas de l'avenue de la Mer et de l'avenue Raymond-Dugrand (du nom de l'ancien adjoint à l'urbanisme de Montpellier). C'est un « grand nom » de l'architecture qui a été choisi pour piloter l'opération, toujours posée en relation avec l'arrivée du tram : l'architecte Bernard Reichen, qui « a remporté le Grand Prix de l'Urbanisme en 2005 », met-on en avant (HM n° 258, 01/2009 ; MV n° 333, 03/2009).

Auparavant, Mattia Bonetti est intervenu comme concepteur de l'habillage des lignes 1 et 2 du tramway. En même temps que son travail, c'est, significativement, son nom et sa réputation que mettent en avant le magazine *Harmonie* ; par exemple, pour la 2^e ligne : « Un tramway fleuri, au nez refait, à l'aménagement intérieur à dominante rouge présenté par le célèbre designer » (HM n° 223, 10/2005). Quant aux aménagements urbains liés à la construction de la 2^e ligne du tram, ils sont confiés à un autre architecte-urbaniste, Antoine Garcia-Diaz, déjà intervenu sur les quais et stations, revêtements des sols, plantations d'arbres et de végétaux lors de la réalisation de la 1^{ère} ligne (HM n° 215, 01/2005). L'objectif affiché est que ce projet non seulement « améliore considérablement les déplacements, rééquilibre les flux voiture-transport en commun et permette des aménagements favorables aux piétons et aux deux roues », mais encore qu'il « embelli[sse] le paysage urbain grâce au réaménagement complet des rues, aux nouveaux espaces publics, aux nombreuses plantations et mobilier de qualité qui vont jalonner cette ligne » (HM n° 208, 05/2004). À ce titre, les professionnels de la ville représentent des médiateurs dans la concrétisation des projets portés politiquement, dans les négociations et cheminements à la fois techniques, sociaux et politiques que de telles opérations emportent, et qui se veulent contenues dans le concept d'« embellissement » proposé par l'intéressé :

« C'est une grande fierté d'avoir été sélectionné pour remplir cette mission. Je me place ici en tant qu'urbaniste. Réaliser un nouveau mode de transport dans une ville, ce n'est pas seulement offrir aux habitants un simple moyen de déplacement. Cela va bien au-delà. Il faut que ce nouvel outil s'insère harmonieusement dans la cité, que celle-ci soit plus belle et plus pratique. L'arrivée du tramway dans un quartier transforme tout à fait la vie du quartier. Les habitants font connaissance avec de nouveaux

espaces, souvent devenus piétonniers, des commerces s'installent, on sort plus, on est moins isolé. Cette capacité de transformation de la ville, comme ce fut le cas à Montpellier avec la première ligne de tramway, est une chose qui marque les esprits. J'ai pu le constater encore récemment en Italie, où j'étais invité à une conférence au cours de laquelle le public qui connaissait Montpellier avant et après le tramway était saisi par la nouvelle beauté de notre cité. Mon rôle, c'est de faire en sorte que la deuxième ligne contribue encore à l'embellissement des communes qu'elle traversera. Cette notion d'embellissement ne doit pas être seulement esthétique. Pour moi, une ville est belle quand on a envie d'y vivre. L'embellissement, c'est un ensemble de propositions autour de l'harmonie et de la convivialité qui permettent de trouver ou de retrouver la notion de plaisir. Pour que le plaisir soit complet, il faut aussi être pratique. Toutes les tranches d'âge, toutes les catégories sociales doivent pouvoir se déplacer librement. [...] Nous travaillons avec mon équipe, et particulièrement avec ma paysagiste, aux implantations végétales. Nous avons établi avec les services techniques des communes un schéma directeur paysager en favorisant naturellement les essences méditerranéennes [...] » (HM n° 215, 01/2005).

La conclusion est à double portée : les professionnels qui proposent leurs services aux différentes villes sont des passeurs d'idées et d'outils, mais ils peuvent aussi devenir des vecteurs de « standing », suivant une dimension qui s'apparente alors à l'imposition plus qu'aux transactions. C'est là un point important : on comprend en effet que, de la même façon qu'on a pu le remarquer quant au choix du tram en tant que tel par rapport à d'autres alternatives une fois qu'il est validé, le choix des concepteurs et des designers pèse sur l'espace et la marge de discussion qui sera ensuite celle du projet, en fonction du professionnel retenu : selon que l'on se tourne vers une « star » ou pas, la négociation ne se fait pas de la même façon. En même temps que l'on retient un concepteur, il y a là un engagement dans une méthode et une démarche faisant que l'on se permet de continuer dans un processus de négociation ou pas. Il en est d'ailleurs de même du design du tram : si l'on fait appel à une « griffe » (à l'instar de Christian Lacroix pour la ligne 3 en projet du tram de Montpellier, par exemple), lorsqu'on a choisi une marque, on ne la discute pas par la suite ; il y aura donc plus ou moins de négociations en fonction de la personne/alité retenue.

En même temps, le fait que le nombre d'intervenants « légitimes » se réduise nationalement signale que des références se stabilisent, par l'intermédiaire de ces acteurs, mais ce processus comprend une part de contraintes. Il est dès lors difficile pour les collectivités d'en appeler au « cinquième joueur », au sens de l'analyse transactionnelle de John Commons¹ et de Ronald Burt². Dans la situation d'encastrement observée, il y a une relation forte entre deux acteurs – le décideur et l'architecte-urbaniste. À chacun correspond un « trou structural secondaire », qui ouvre une alternative *de principe* à la relation : l' élu peut se tourner vers un autre professionnel (secondaire), l'urbaniste renommé proposer ses services à une autre collectivité (secondaire). Dans la relation économique, la stratégie consiste alors à encastrent la relation désavantageuse dans une autre, c'est-à-dire en appeler au « cinquième joueur », celui qui définit, matériellement ou symboliquement, les règles de l'échange, en termes de devoirs, de possibilités ou d'interdiction. Ici, les principes de DD peuvent sembler trop loin, tant qu'ils ne sont pas matérialisés (par exemple par des arbres...) et le citoyen (par exemple confronté aux embouteillages des travaux avant la finalisation de l'opération) trop près des contraintes en jeu.

L'analyse de ces interventions d'experts « de renom » permet de ne pas éluder faussement la figure du tiers perturbateur, le *tertius gaudens* de Georg Simmel, qui suppose une tension, comme le *tertius* évoqué par Burt, dont l'habileté dans pareille configuration consiste à mobiliser le bon « cinquième joueur » pour « régir » la relation qui le contraint. Certains scénarii comprennent donc aussi des échecs, au moins partiels. En de tels cas, l'intervention du tiers peut aboutir à l'inverse de la fonction symbolique qui lui est associée, à

¹ Alain Guéry (dir.), « Lectures de John R. Commons », dossier des *Cahiers d'économie politique*, 40-41, 2001.

² Ronald S. Burt, *Structural Holes. The Social Structure of Competition*, Cambridge, Harvard University Press, 1992.

savoir de fonder, recréer ou renforcer du lien dans le cadre d'un dispositif d'ordre négocié en termes de ville durable.

En particulier, c'est également le coût des interventions de ces « icônes » qui est parfois épinglé, notamment par des associatifs, et publicisé comme un usage dispendieux des fonds publics, loin des discours de maîtrise budgétaire affichés par les élus. L'habillage des lignes du tram en est un exemple. Le président du Collectif Tramway s'est offusqué : « Le problème, c'est que les marchés ont été placés sur des artistes qui ont été payés chèrement. 300 000 € pour les hirondelles [ligne 1], 300 000 € pour les fleurs [ligne 2] ». L'idée du « coup » de communication est relevée, notre interlocuteur dénonçant l'appel à un « nom », Christian Lacroix, pour *designer* la dernière ligne en date :

« Un autre fait médiatique, le dernier qu'ils ont fait, c'est de donner la ligne à Christian Lacroix. Il a encore touché 350 000 € Il a vraiment besoin de ça ! Sur le dos des contribuables ! Ce qu'ils veulent, c'est valoriser par rapport à la presse nationale » (M.B., Collectif Tramway, 03/03/2007).

C'est aussi pourquoi le recours aux experts dans les projets de tram s'accompagne de dispositifs de concertation « offerts » aux habitants pour s'exprimer.

1.3. La participation citoyenne dans les projets de tramway : l'apparition de nouvelles expertises dans la négociation ?

La transaction sociale permet aussi d'analyser les relations complexes entre la « société civile » et l'État, quant à la variété des interactions, conflits et négociations entre acteurs, qui ne se situent pas uniquement sous le prisme de l'émancipation de la société civile d'une tutelle institutionnelle déformante, mais aussi dans la sphère de la société civile organisée (en particulier entre différentes associations : environnementales, sociales, de quartier, d'usagers, etc.) et des manifestations citoyennes, dans leur pluralité (l'habitant, le riverain, etc.). Un urbaniste strasbourgeois restitue cette grande diversité des acteurs et des interactions, mais aussi des places que les uns accordent ou pas aux autres – ce qui constitue le cadre du négocié/négociable :

« Il y a tout le tissu associatif qu'on va prendre en compte. Ça peut aller d'Alsace Nature à Alsace Environnement, Astus [association des usagers des transports] naturellement, mais aussi évidemment de riverains, les commerçants... tous ces gens-là vont graviter autour du projet de tram de manière fort logique. Ils vont être informés, il y aura de la concertation avec eux. En général, les choses sont claires, ils ne décident pas, c'est pas leur rôle, mais on prend leur avis. [...] Après, il y a les grands acteurs institutionnels : CCI, éventuellement Chambre d'agriculture mais pas trop, et puis naturellement, même si c'est une compétence communautaire, le Département, la Région, l'État sont associés » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Les procédures de concertation sont d'autant plus significatives : s'il y a des obligations légales en la matière faisant que les collectivités sont tenues à un certain cheminement (Tableau 5), les modes de participation dépassent les seules réunions de concertation – que ce soit en termes d'information, de communication, de consultation, etc. Leur analyse permet de mieux saisir qui négocie, à quel moment et avec quelle portée. Cette question du cadrage de la concertation correspond à la coexistence de scènes de négociation *ad hoc*, octroyées par les collectivités à certains groupes organisés (comme les commerçants ou des associations de handicapés et incarnées dans des commissions formalisées), et de pratiques de participation citoyenne aux contours plus flous. Transparaît ainsi sur quoi les décideurs négocient ou non et à quel niveau.

Gérer la concertation institutionnelle : obligation légale et participation médiée

S'il y a des dispositifs de concertation en matière de politiques locales¹, c'est d'abord parce que celle-ci est rendue obligatoire, par la loi, dans le cadre d'un certain nombre de projets urbains, et cela concerne notamment les aménagements de tramway. À Montpellier comme à Strasbourg, de concertation il y a d'abord lorsqu'elle est prévue par la réglementation, par exemple s'agissant des tracés de lignes de tram ; la distinction opérée par cet élu municipal montpelliérain est significative : « Il y a des débats parce qu'il y a des associations qui se sont organisées, mais il y a des concertations publiques qui sont obligatoires par la loi » (J.-L. R., 01/03/2007). Si ces techniques, à première lecture, sont plus « lisses » que les mobilisations liées à la participation citoyenne, elles connaissent des moments d'exposition particulière, pouvant précisément donner lieu à des contestations collectives, portées sur le terrain du droit. C'est en particulier le cas autour de l'obtention par la collectivité de la Déclaration d'utilité publique (DUP) pour mener les opérations prévues.

– La concertation par obligation légale : procédure ou négociation ?

C'est d'abord la loi qui impose un cadre de concertation en matière de projets urbains ; ce fonctionnaire de la CUS le rappelle, de même qu'une ingénieure de la TaM :

« On est maître d'ouvrage, donc on organise la concertation. Il y a un texte de loi, l'article L 300.2, qui définit la concertation publique sur les projets d'infrastructures. À chaque idée d'extension [de lignes de tram], on fait comme ça une concertation publique. En mars-avril [2009], on a concerté sur l'extension de Hautepierre et en juin-juillet on a concerté sur Kehl » (G.M., CUS, 21/07/2009).

« Suite à la concertation, on a une phase obligatoire, qui est une phase d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, c'est important » (S.P., TaM, 19/06/2009).

Le commentaire du vice-président de la Communauté d'agglomération de Montpellier chargé des déplacements peut se lire dans le même sens :

« L'important, c'est d'informer les gens qu'il y a des réunions, de les faire à des heures où ils peuvent venir. Parce que les commissaires enquêteurs, quand ils font l'enquête, en tiennent compte de ce nombre de réunions qu'on a pu faire, du nombre de personnes qui étaient dedans. Ça c'est un truc qui ne peut pas se faire en catimini » (R.S., vice-président de la C.d'agglo de Montpellier, 18/06/2009).

Les réunions publiques peuvent alors s'apparenter à une figure obligée pour les élus, comme il ressort du témoignage d'un associatif :

« Il suffisait d'aller à une ou deux réunions avec Robert Subra [vice-président de la C.d'agglo de Montpellier], une personne avec un semblant d'idée démocratique, pour se dire que ce n'était pas normal. C'est révoltant. Il n'y avait rien de prévu pour écouter les participants. Même sur des choses vraiment qui aurait pu les intéresser. Y'avait des gens qui disaient : "moi je connais bien le secteur, mais à tel endroit, y'a un problème. Y'a une usure sinusoïdale, les rails se transforment un peu en taule ondulée et il faudrait que vous fassiez quelque chose". Mais il réagissait en disant, genre : "ben c'est bien, y'a des gens qui s'intéressent au sujet". Genre, on n'en a vraiment rien à foutre. Ça, je crois que tout le monde était d'accord » (M.J., Collectif tramway/Vélocité, 06/07/2009).

De même, dans le cadre du projet de la 2^e ligne de tram, le magazine *Harmonie* égrène les procédures à suivre en termes d'enquête publique, et notamment de déclaration d'utilité publique : la concertation s'inscrit dans des obligations légales.

« Rappelons que les dossiers soumis aux procédures d'enquête publique sont établis conformément au Code de l'expropriation, au Code de l'Urbanisme, au Code de l'Environnement et à l'ensemble des textes réglementaires en vigueur. On distingue plusieurs types de dossiers :

¹ Pour un cadrage, Loïc Blondiaux, Dominique Cardon, « Dispositifs participatifs », *Politix*, 75, 2006, pp. 3-9.

- le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, qui présente le projet de la deuxième ligne de tramway de l'Agglomération montpelliéraine et de ses opérations induites en vue des acquisitions foncières nécessaires à sa réalisation,
- les dossiers d'enquêtes liées à la mise en comptabilité des documents d'urbanisme des communes concernées,
- le dossier d'enquête parcellaire qui établit l'état parcellaire de l'ensemble des acquisitions foncières nécessaires à la réalisation du projet,
- le dossier d'enquête liée à la loi sur l'eau qui analyse les impacts hydrauliques du projet sur l'écoulement des eaux superficielles et souterraines, et qui expose les mesures compensatoires envisagées » (HM n° 195, 03/2003).

La Communauté d'agglomération communique longuement sur les procédures de concertation, soulignant son engagement à associer les habitants au projet. Du 15 septembre au 31 octobre 2003 se tient l'enquête publique en vue de la déclaration d'utilité publique. C'est l'occasion de rappeler que la TaM, de son propre chef, a déjà tenu des réunions, avant même la procédure obligatoire :

« Les habitants concernés qui, après plusieurs réunions de concertation organisées par la TaM, vont pouvoir s'exprimer de façon formelle dans le cadre de l'enquête d'utilité publique qui démarre le 15 septembre. [...] Participer à une enquête publique est l'opportunité offerte par la loi de donner son avis sur un projet qui touchera, demain, votre vie quotidienne » (HM n° 200, 09/2003).

Tout en s'acquittant de la procédure et des informations légales, la collectivité cherche à démontrer que la concertation est un sujet qui la préoccupe, qu'elle est menée efficacement et que les habitants se sentent concernés, c'est-à-dire que la démarche d'adhésion est un succès. Pédagogiquement, un certain nombre d'explications sont fournies dans le magazine *Harmonie*, ce qui nous rappelle, plus largement, tout un travail d'« éducation » à la démocratie locale, où les décideurs semblent hésiter sur le statut à accorder au citoyen convoqué : actif ou pas, en capacité de se prononcer ou non. Ceci n'est évidemment pas neutre quant aux limites de ces dispositions dans une négociation de projet.

Les habitants, précise-t-on, peuvent consulter le dossier de l'enquête : « Celui-ci contient les documents et plans concernant la ligne 2 ainsi que l'étude d'impact, autrement dit l'analyse des effets directs et indirects des travaux publics sur l'environnement. Un registre est également à leur disposition afin qu'ils y indiquent des observations sur l'utilité publique de l'opération. Celles-ci peuvent également être adressées par écrit au Président de la commission d'enquête [...]. Les commissaires enquêteurs [...] n'ont ni lien avec l'expropriant ni intérêt à l'opération, afin d'assurer au mieux leur indépendance et leur autorité morale. [...] Le dossier constitué par les commissaires enquêteurs est tenu à disposition du public pendant un an à la mairie de chaque commune où s'est déroulée l'enquête, au siège de la Communauté d'Agglomération de Montpellier de même qu'à la préfecture » (HM n° 201, 10/03).

Régulièrement, la ville et la Communauté d'agglomération de Montpellier invitent les habitants à s'exprimer dans le cadre des enquêtes publiques du tramway, afin qu'elles puissent valoir ensuite gage de légitimité participative ; par exemple, l'appel suivant est lancé au moment de la finalisation de la ligne 2, dont l'inauguration officielle a lieu en décembre 2006, quant à la future ligne 3 : « Participer à une enquête publique est un acte citoyen. Chacun est invité à s'exprimer » (HM n° 234, 11/2006 ; MV n° 308, 12/2006).

Du point de vue des techniciens et des élus rencontrés, il est fait état d'une routinisation croissante des procédures de concertation, au-delà de la forme de l'obligation légale. Un fonctionnaire de la CUS explique que cet enjeu est aujourd'hui bien intégré dans les services :

« C'est un peu rentré dans le système. Actuellement, il y a la concertation qui est en cours sur les prolongements de la ligne A vers Hautepierre. [...] Il y a toute la phase concertation, réunions, expos, tous ces trucs-là se font relativement bien. En plus, à chaque fois [il y a] les cellules au niveau de l'administration, chaque fois il y a un directeur de quartier. [...] C'est devenu une habitude, on en tient compte tout le temps [...], la concertation est bien établie » (R.N., CUS, 04/05/2009).

Un élu qui est intervenu en 2009 dans le cadre du dispositif de concertation relatif au projet de tram-train dans la métropole strasbourgeoise affiche aussi sa satisfaction, estimant que les choses se déroulent sans accroc particuliers ; chacun semble dans son rôle ! :

« C'est moi-même qui ai présidé certaines de ces réunions, en particulier sur le tram-train. Il n'y a pas eu d'oppositions importantes. Il y a eu des appréhensions, des questions, ce qui est tout à fait normal, mais je pense que le tramway fait désormais partie du paysage strasbourgeois. [...] Je crois que la concertation nécessaire a été faite, même si on peut toujours faire mieux ; les absents ayant toujours tort, puisqu'il y a toujours des personnes qui prétendent ne pas être au courant ou qui viennent après coup. Globalement, je suis assez satisfait de la concertation telle que je l'ai perçue » (J.-J. G., adjoint au maire de Strasbourg, 09/06/2009).

Mais, dans les faits, c'est souvent d'abord de concertation institutionnelle qu'il est question, en restant « entre soi » pour discuter du projet et d'éventuels amendements, entre élus ou techniciens ; le propos de ce cadre de la TaM est révélateur :

« La concertation est une obligation légale, mais, au-delà de ça, on rencontre les communes, on n'est pas dans une tour d'ivoire. La semaine prochaine, je dois rencontrer les communes pour voir au niveau des transports [...]. Sachant qu'il y a aussi à l'Agglomération des commissions transports qui existent, dans lesquelles il y a des élus, où on est en relation directe soit avec les élus, soit avec les associations, mais sans procédures formelles. [Sur la commune de] Gravette, on a modifié la ligne l'an dernier suite à la demande des élus qui ont relayé la demande des personnes de la commune et là on a fait une restructuration qui s'est très bien passée, tout le monde était content » (M.M., TaM, 02/03/2007).

Pour preuve, ce responsable d'une association de quartier du Neudorf, à Strasbourg, souligne que, dans les faits, la communication opérée par la collectivité relativement aux concertations et enquêtes publiques demeure elle-aussi institutionnelle (site Internet de la CUS, magazines municipal et intercommunal...), ce qui ne permettrait pas de toucher les habitants au plus près. Plus qu'un manque de concertation, c'est surtout un manque d'information sur la concertation à l'adresse directe des citoyens concernés qu'il pointe :

« La publicité n'est pas faite de manière suffisante, c'est quelque chose qu'on réclame vraiment avec insistance quand il y a une enquête publique, que le maximum de gens concernés soient informés. Moi j'estime que sur un projet comme le tram il y aurait dû y avoir de l'affichage pendant toute la durée de l'enquête publique, il y aurait dû y avoir des affichages [...] dans les squares, dans tous les endroits où le public circule, la place du Marché, etc. Il devrait y avoir une sensibilisation au fait qu'il y a une enquête publique et qu'il faut aller donner son opinion » (G.H., ARAN, 03/06/2009).

En regard de cette critique, on note de la part de la CUS une insistance sur l'importance accordée à la concertation et l'intérêt porté aux avis et requêtes des participants. À chaque procédure relative à une ligne ou une extension du réseau de tram, c'est l'effectivité des démarches concertatives qui est attestée par la liste des modifications proposées et retenues par rapport au projet initial. Le cas du tracé et des aménagements des lignes B et C en 2000 en est un exemple parmi d'autres, largement mis en avant dans *Strasbourg Magazine* comme gage du sérieux de la procédure et de l'écoute des élus :

« N'en déplaise aux défaitistes, les observations formulées par les habitants et les usagers avant l'adoption du tracé définitif ne seront pas restées lettre morte. Concertation préalable, enquête publique, réunions-débats, tout d'abord les occasions n'auront pas manqué pour que les Strasbourgeois puissent s'exprimer en toute connaissance de cause ». Et de citer l'animateur de l'équipe de techniciens chargée des études du tram : « Plusieurs remarques étaient frappées au coin du bon sens. Comment ne pas donner raison aux habitants de Hœnheim quand ils nous ont demandé de repousser le terminus de la ligne B du centre commercial à la voie de chemin de fer ? L'opportunité d'une connexion tram-train s'est alors offerte et nous avons immédiatement demandé à la SNCF et à la région de réfléchir à l'implantation d'une station ferroviaire [...] Avenue Charles de Gaulle, les habitants ont également eu gain de cause : l'emprise consacrée à la circulation a été divisée par deux. Nous ne pouvions pas leur refuser car ils n'avaient pas hésité à nous retourner notre propre logique, à savoir que si nous entendions réduire le trafic automobile, il fallait commencer par rogner sur la chaussée plus que nous ne l'avions prévu » (SM n° 113, 09/2000).

De même, en avril-mai 2003, une première étape de concertation est organisée pour présenter le projet de tram-train Strasbourg-Bruche-Piémont des Vosges, autour de deux expositions – « Ensemble pour un meilleur projet » –, l’une à la gare, l’autre au centre administratif de la CUS et d’un site Internet dédié : www.strasbourgeois-exprimez-vous.com (CM n° 23, 05/2003). À nouveau, on répète que la concertation a permis des « échanges fructueux » : « Habitants des communes concernées par ce futur service innovant, riverains du projet, associations d’intérêt lié aux transports ou à l’environnement, usagers du train ou de la route, élus locaux ont fait valoir leur avis et exprimés leurs attentes » (CM n° 24, 02/2004). Et la preuve de l’utilité de la démarche se veut apportée concrètement à l’issue d’une deuxième phase de concertation, en septembre 2004, au cours de laquelle sont présentées les variantes des plans d’insertion du tram-train en milieu urbain. Un bilan quartier par quartier est présenté dans *CUS Magazine*, devant montrer que les préférences des habitants ont été entendues :

« • *Boulevard Wilson*

Préférence « indiscutable » pour la configuration où le tram-train circulerait de part et d’autre d’un terre-plein central.

• *Faubourg de Saverne*

Préférence pour une implantation du tram-train sur le côté des numéros pairs de la rue du Faubourg de Saverne, jusqu’au point d’interconnexion avec la ligne B et C du tram.

• *À l’Esplanade*

Préférence du public pour un tram-train circulant rue Vauban de part et d’autre du terre-plein central existant » (CM n° 27, 03 à 05/2005).

C’est ce même répertoire concret qui est avancé par un urbaniste de l’Agence de développement de Strasbourg, quand bien même il porte en même temps la marque du cadrage de la concertation, qui ne peut agir que sur des modifications localisées et limitées (dont il est régulièrement fait la liste), de façon incrémentale donc, à l’image de la pipette :

« Il faut savoir que c’est grâce à la concertation et à cause de – c’est une question de point de vue – que l’avenue du Général de Gaulle [près des Facultés] est à deux fois une voie et pas à deux fois deux voies au niveau routier. C’est les habitants qui ont dit “attendez, vous faites le tram pour réduire la place de la bagnole, vous nous laissez deux fois deux voies, on ne veut pas”. C’est les commerçants de la route du Faubourg national [près de la gare] qui ont demandé qu’elle soit piétonnisée là où il y a le tramway. C’est pas un projet de la ville, enfin initialement. C’est les commerçants ont dit “on veut une voie piétonne”. Voilà, ça c’est des éléments très concrets où la concertation a fait avancer le projet » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

En même temps, il s’agit de faire la preuve de la crédibilité du processus de concertation à travers le nombre de citoyens qui se sont exprimés. Le propos du vice-président de la Communauté d’agglomération de Montpellier chargé des déplacements le laisse paraître, lorsqu’il déclare, à propos d’une réunion publique : « Le fait qu’il n’y ait eu personne, ce n’est pas forcément l’idéal. Parce que cela apporte des trucs, quand même » (R.S., vice-président de la C.d’agglo de Montpellier). Le registre de la justification est ici patent, comme le montre également un extrait d’entretien avec un fonctionnaire de la CUS. Si la réunion publique rassemble du monde, c’est un succès de la participation et donc du projet et de son pilotage ; et si, à l’inverse, peu de personnes se déplacent, même conclusion : c’est parce que le projet est bien perçu et consensuel :

« Sur Hautepierre, on a eu une participation correcte : 200 personnes à la réunion publique. Sur Port du Rhin-Kehl, il y en a eu beaucoup moins puisque Port du Rhin il n’y a que 2000 habitants le long du tracé. Il n’y a pratiquement pas de riverains parce qu’on est en bordure de la RN4. Donc forcément il y a moins de gens qui viennent regarder ce qui se passe pour faire des observations. On ne touche pas au stationnement des gens, on ne casse pas de façades, enfin on n’apparaît pas comme des perturbateurs » (G.M., CUS, 21/07/2009).

C’est un même discours de l’oreille prêtée qui se dégage à Montpellier pour assurer de la réalité de la concertation ; une ingénieure de la TaM cite en ce sens deux exemples relatifs

au tracé du tram dans les communes de Lattes et Celleneuve, pour mieux desservir un nouveau quartier, dans le premier cas, et le centre-ville dans le second :

« On a aussi modifié le projet de la ligne 3 suite à la concertation avec les habitants de Lattes, on était parti effectivement dans une logique technique. [...] [Cela] nous permettait de tracer tout droit, et on empruntait l'ancienne voie ferrée du petit train qui allait à Lattes. Cela nous semblait logique : on se disait qu'on réutilise une infrastructure existante, ça coûte pas cher, et ça permet de faire une jonction rapide entre Lattes et Montpellier. Si ce n'est que les habitants de Lattes nous on dit : "On est très intéressés par le nouveau quartier de Lattes, dans lequel il y a des emplois qui sont en train de se construire donc nous on a besoin d'aller vers ici". On est en train de restructurer tout cet axe, il est important aussi que le système de transport desserve tout cet axe. C'est la concertation qui nous a permis d'adapter le projet sur ce point là. [...] On a aussi eu une demande des gens, assez forte, dans le centre de Celleneuve d'avoir un tram, en disant "Écoutez, c'est un temps de trajet plus rapide, et cela nous desservira mieux". Bon, on a un peu modifié le tracé. [...] Et du coup on a offert un temps de parcours à pied qui est quand même raisonnable... Qu'est-ce qu'on n'a pas fait ! » (S.P., TaM, 19/06/2009).

– Le « moment » de la DUP comme enjeu

Les exemples précédents montrent que les dispositifs de concertation s'insèrent dans des procédures de moyen terme, nécessitant plusieurs années pour en arriver à la concrétisation d'un projet de tramway. Le processus n'est pas parfaitement linéaire pour autant. Des accélérations peuvent se produire en des conjonctures critiques, à l'exemple de ce moment singulier qu'est la demande d'obtention de la déclaration d'utilité publique (DUP). Un exemple significatif concerne, à Strasbourg, le prolongement de la ligne du tram du quartier de l'Esplanade vers celui du Neudorf, adopté le 21 décembre 2001 par le Conseil de la Communauté urbaine, en même temps que des extensions vers d'autres quartiers. Pour cela, les rames doivent franchir le canal du Rhin. Le pont routier existant, appelé pont Churchill, est un ouvrage d'art surhaussé qui a été construit pour permettre la circulation fluviale de navires en direction d'une usine d'armements aujourd'hui fermée. Sa démolition est envisagée dans le cadre des aménagements liés au tram : « De par sa trop grande hauteur, [...] il constitue par sa longueur et son profil presque autoroutier une frontière, surtout pour les piétons, plus qu'un passage entre les deux quartiers qu'il relie ». À la place, la construction d'un pont court et de plain-pied est prévue, autour d'un nouveau pôle culturel, avec un arrêt de tram (CM n° 18, 02/2002). « Le fait d'abaisser le pont Churchill permettra enfin de réaliser la "couture urbaine" entre le Neudorf et l'Esplanade. Ce pont est une véritable "blessure" dans la ville », déclare en novembre 2004 la maire de Strasbourg, Fabienne Keller (SM n° 157, 11/2004). En début d'année, la commission d'enquête sur le projet d'extension du tram a rendu un avis favorable sans réserve : « Cet avis est le résultat de six mois d'enquêtes, de visites des sites, d'accueil du public et des associations de quartier. La commission a synthétisé 680 questions et un mémoire a été fourni en réponse par l'administration » et a souligné « l'excellente économie générale du projet » (SM n° 149, 01 à 02/2004).

Les choses semblent donc suivre leur cours, et l'on se félicite des procédures de concertation et d'enquête publique menées. Pourtant, le 19 octobre 2004, le Tribunal administratif de Strasbourg, saisi par des collectifs locaux, annule la DUP du projet des extensions du tramway. La surprise est réelle et le revers évident pour la majorité Keller-Grossmann. « La décision du tribunal vient suspendre des chantiers qui étaient déjà bien engagés dans toute l'agglomération. [...] Le dossier doit donc être complété et approfondi, notamment en ce qui concerne les études d'impact sur la circulation. Une procédure d'appel est lancée », lit-on dans *Strasbourg Magazine*.

Le jugement du tribunal administratif a été motivé par deux éléments, tenant, d'une part, au travail de la commission d'enquête et, d'autre part, au dossier sur les études d'impacts, à préciser concernant les modifications des flux de circulation. La CUS ne s'attendait pas à une telle décision, et de nombreux travaux avaient déjà été lancés dans

l'agglomération. Le discours officiel cherche avant tout à rassurer, sans cacher toutefois la contrariété, mais en voulant rattacher la décision de justice à de la seule procédure :

« Cette décision n'est en aucun cas un coup d'arrêt au projet. Son utilité publique et les tracés proposés ne sont pas remis en cause. Cette vicissitude n'est pas un fait unique en France. L'avancée d'autres grands projets a ainsi été suspendue, à Lyon ou encore en Île-de France [...]. En ce qui concerne les études d'impact complémentaires à mener, nous allons remettre l'ouvrage sur le métier. [...] Ce qui a motivé la décision [du tribunal], ce sont des questions de procédures administratives : il a jugé que les études d'impact n'étaient pas suffisantes et que le Commission d'enquête indépendante (qu'il avait lui-même nommé) n'avait pas rempli à bien sa mission... Quant au dossier d'enquête publique, qui synthétise toutes les études et les concertations qui ont été menées, il faut rappeler que c'est un document qui compte pas moins de 588 pages. [...] C'est donc une infime partie qui va retarder l'ensemble de ce grand projet. On peut regretter le caractère démesuré de cette sanction » (SM n° 157, 11/2004).

Face à cette déconvenue, la CUS affiche sa détermination à poursuivre la réalisation du projet, et ouvre une nouvelle phase de concertation. Parallèlement, les élus de la majorité UMP vont se mobiliser sur le plan politique pour contourner l'obstacle juridique soulevé. Un amendement est adopté par l'Assemblée nationale afin de débloquent la situation. L'article, cosigné par trois députés alsaciens UMP, doit permettre la poursuite des travaux en cours, sous réserve de l'approbation par le Conseil Constitutionnel. Pour se justifier de ce cavalier législatif, le président de la CUS Robert Grossmann déclare que cette démarche n'a rien d'inhabituelle ; politiquement mis à mal par cette annulation, l'édile apparaît contraint de « tout jouer » :

« C'est la même qui a été employée par la ville de Lyon pour faire avancer le dossier du POS et par Paris pour le Stade de France. Elle est conforme à la législation. Pour ne pas faire attendre davantage les Strasbourgeois et dans l'intérêt général, nous avons mis trois moyens en œuvre. En premier lieu, nous avons fait appel du jugement du tribunal administratif. En second, nous avons lancé une nouvelle concertation et, en troisième, nous avons eu recours à cette voie législative. Nous ne voyons pas pourquoi Strasbourg se priverait de ce droit ».

La maire Fabienne Keller insiste de son côté, pour ne pas prêter trop le flanc à la critique du passage en force, sur le fait qu'« il n'est pas question d'interrompre la concertation » :

« Il faut voir avec quel intérêt les habitants y ont participé, notamment lors du passage du bus itinérant, qui présentait une exposition sur le projet. Quant au dialogue avec les associations, il a donné lieu à des échanges fructueux dans le respect des opinions des uns et des autres », déclare-t-elle dans le magazine municipal (SM n° 159, 01/2005).

La réponse de la ville et de la CUS n'est pas aisée, car il s'agit à la fois de réagir pour protester du travail fait et de ne pas donner l'impression de ne pas entendre la sanction du tribunal ; c'est donc bien de transactions pratiques entre des contraintes multiples qu'il s'agit, entre plusieurs scènes (politique, citoyenne, technique, juridique...). Ceci explique également qu'il y ait d'un côté appel de la décision de justice – « car nous avons le sentiment d'avoir fait un bon travail », dit la municipalité. Dans le même temps, une nouvelle procédure est entamée pour répondre aux points soulevés par le tribunal administratif :

« Par sa décision, le tribunal nous demande de mieux expliquer. Cette volonté nous anime également : c'est la raison pour laquelle nous allons, dans les tout prochains mois remettre l'ouvrage sur le métier. [...] Nous allons expliquer à nouveau, débattre et parfaire ce projet avec toutes celles et ceux qui veulent que Strasbourg et ses quartiers puissent se développer harmonieusement. Dès aujourd'hui, notre équipe est à votre écoute pour relever ce grand défi » (SM n° 157, 11/2004).

Si décalage il y a, c'est, peut-on encore lire, par rapport à tout un travail mené, c'est-à-dire à l'importance que les collectivités veulent avoir accordée au projet, à la rigueur de son suivi et, en son sein, à la concertation. C'est sur cette dimension, construite justement comme centrale par la majorité en place, que s'axe le propos de légitimation, car c'est sur ce plan que

la décision de justice est politiquement la plus embarrassante, par ses motifs avant même ses conséquences :

« Le dossier d'enquête publique, qui est le fruit d'un travail extrêmement important et méticuleux a mobilisé de nombreux agents de la Communauté Urbaine et des services de l'État. C'est le plus important dossier jamais réalisé par la CUS : à titre d'exemple, le dossier réalisé pour la création de la 1^{ère} et de la 2^e ligne ne comportait qu'un seul volume, alors que nous avons produit trois volumes, c'est-à-dire trois fois plus d'études et d'analyses de projet » (SM n° 157, 11/2004).

On comprend alors, lorsque l'obstacle juridique se lève, que le magazine municipal l'annonce de suite, sur un registre confirmatif de la légitimité à agir, face aux critiques qui se sont multipliées :

« Alors que les travaux étaient arrêtés depuis octobre 2004, la Cour administrative d'appel de Nancy les fait reprendre. Par sa décision [3 novembre 2005], elle confirme l'utilité publique du projet et la qualité du dossier réalisé par la ville et la CUS. [...] Les juges de deuxième instance ont reconnu également la qualité technique, juridique et urbaine du projet, balayant par là même les critiques infondées formulées depuis plusieurs mois à l'encontre de la municipalité. [...] Nous avons toujours gardé la ferme conviction que le projet que nous avons préparé et qui avait fait l'objet d'une très large concertation dans la ville était de nature à permettre aux habitants de l'agglomération de disposer d'une offre de transport collectif plus importante, plus performante et mieux adaptée aux besoins quotidiens. [...] Le tram avance. Strasbourg avance. Reste le mystère d'une opposition municipale qui n'entend désormais plus que ce qu'elle veut entendre et qui se complaît dans un assourdissant déni de la réalité. Dès l'interruption des travaux en octobre 2004, l'opposition nous a servi les arguments et les critiques les plus invraisemblables : il faudrait un jour, pour rétablir la vérité des faits, faire le florilège de ce que nous avons entendu pendant les mois qui viennent de s'écouler. C'est un quasi-procès en sorcellerie que nous a fait l'opposition » – Groupe UMP, écologistes et indépendants (SM n° 169, 12/2005).

Cette décision rétablit la première DUP et permet une reprise progressive des travaux. Entre temps, une deuxième enquête publique a été lancée, du 30 mai au 13 juillet 2005, au cours de laquelle deux réserves ont été exprimées par les commissaires enquêteurs. En signe d'exemplarité revendiquée, il leur est donné suite, même dans la nouvelle configuration. Un escalier hélicoïdal du Pont Churchill sera conservé, ainsi qu'une piste cyclable sur la route du Polygone. Il s'agit de remobiliser l'ensemble des acteurs locaux et de le faire savoir : « Les travaux d'extension du tram ont pris un nouveau départ dès que le jugement de la cour d'appel a été connu. Au rythme où ils avancent à présent, les nouvelles lignes pourront être inaugurées début 2008 » (CM n° 29, 11/2005 à 01/2006).

Cette « affaire » du pont Churchill, qui a fait grand bruit localement, est révélatrice d'une compétition autour des dispositifs de concertation en démocratie locale. On voit ici comment le tram, produit comme consensuel, peut redevenir objet d'appropriations concurrentielles et de dénonciations non par rapport au choix du tram lui-même mais quant à la démarche de projet. Sur la scène politique, usant des tribunes des groupes dans les magazines, d'aucuns pointent un manque de concertation et des décisions incohérentes. C'est le cas de l'opposition de gauche, l'Union des Démocrates de Strasbourg, qui s'est prononcée contre la démolition du pont Churchill et dénonce l'absence d'une « réelle » concertation avec les habitants : « L'absence de concertation [...] a trouvé son apogée dans les décisions prises pour le tram à Neudorf et pour le pont Churchill » (SM n° 156, 10/2004). La majorité municipale répond dans la livraison suivante de *Strasbourg Magazine*, soulignant les efforts fournis et la « réalité » de la démarche engagée ; on est bien ici dans l'ordre de la justification dans un contexte dégradé :

« Depuis 2001, ce projet a donné lieu à trois grandes phases de concertation avec les habitants, pendant lesquelles ont été organisées des présentations, des expositions et des réunions publiques. Le débat sur les différents aspects des extensions a été régulier aussi bien avec les associations de quartier qu'avec les associations de riverains. De nombreux ateliers ont été organisés, auxquels ont participé des riverains, des syndicats de copropriété, des commerçants, etc. Ce vrai travail d'information, de concertation et de transparence a permis de véritables débats » – Groupe Union pour Strasbourg (SM n° 157, 11/2004).

Cet épisode de la DUP marque les décideurs strasbourgeois : pris en défaut, ils sont d'autant plus tenus à affirmer la tenue de procédures de concertation exemplaires pour les extensions du réseau de tram ; le coût d'une telle annulation, même rétablie en appel, est politiquement élevé et fragilise l'équipe en place sur ce type de dossiers. Se pose en particulier la question de la communication publique par rapport à ce revers. Plus que jamais, les élus en place réaffirment leur préoccupation et leur pratique de la concertation et, leitmotiv récurrent, « l'intérêt général » :

« Comme pour les précédentes concertations, Fabienne Keller et Robert Grossmann et les élus de quartier sont allés directement à la rencontre de la population les jours de marchés et à l'occasion du passage du bus-exposition. Écoute, discussions, explications pratiques et techniques ont constitué l'essentiel de ses échanges. Ainsi que la majorité municipale s'y est fermement engagée, c'est l'intérêt général, qui de part et d'autre, a prévalu lors de cette concertation. Un intérêt général partagé par une très grande majorité des Strasbourgeois » (SM n° 160, 02/2005 ; CM n° 27, 03 à 05/2005).

Signe de l'enjeu qu'elle constitue, en termes de publicisation d'un dossier qui pourrait *a priori* sembler d'abord technique, les groupes politiques s'expriment avec vigueur sur cette annulation de la déclaration d'intérêt public, à commencer par les groupes d'opposition, en pointant des erreurs, des « incompétences » ou encore des « insuffisances »... et en jugeant sévèrement la majorité de droite sur la qualité du travail fourni. Se donnent à lire, dans ces controverses, les enjeux de la définition de ce qui est négocié ou pas, sinon négociable ou non, et entre quels acteurs et instances, sur les dispositifs de concertation relatifs à un projet urbain jugé structurant. Les prises de position de ces groupes méritent d'être citées, pour ce qu'elles révèlent des critiques parfois « ordinaires » (des opposants politiques et de différentes associations locales) qui ont pu apparaître au fil du processus de concertation, mais qui ne prennent véritablement relief qu'après la décision de justice. La place accordée ou déniée aux « expertises d'usage » ressort du même coup ; les tribunes suivantes le montrent :

« Le jugement du Tribunal Administratif [...] stigmatise les limites et les insuffisances du projet. Il reconnaît aussi la place et les arguments des associations et des habitants. Madame le Maire [F. Keller] peut bien n'y voir qu'une "péripétie", il n'en reste pas moins que cette décision illustre de manière éclatante le mépris qu'éprouve le tandem [Keller-Grossmann] pour l'intérêt général, son refus du dialogue, les manquements à la procédure et son incapacité à anticiper. La délibération du Tribunal Administratif l'a montré sans équivoque : une étude de circulation automobile avait bien été faite, mais qui montrait clairement que la destruction du Pont Churchill allait provoquer des bouchons [...] : cette étude n'a jamais été transmise au dossier. [...] Le président de la CUS et le maire de Strasbourg ont choisi de passer outre et de présenter à l'enquête publique un projet tronqué, des études incomplètes, des implications passées sous silence. Les habitants, les associations, certains élus avaient montré les insuffisances, les lacunes et les erreurs profondes du projet qui, en définitive, faisait du tramway un accompagnement à des projets routiers démesurés. En vain. [...] Le tandem doit répondre à ses incohérences, de ses insuffisances et peut-être de son incompétence, devant les citoyens et expliquer comment ils entendent remédier aux nuisances dont il est seul la cause. Aujourd'hui, le projet doit être remis à plat [...]. Strasbourg a plus que jamais besoin d'un tram utile à tous » – Groupe municipal « les Verts » (SM n° 157, 11/2004).

« Le jugement du Tribunal Administratif repose sur une motivation faisant écho aux critiques que nous avons inlassablement formulées durant tout le processus qui a conduit aux décisions, aujourd'hui contestées. Absence de concertation avec les habitants, mépris à l'encontre de leurs avis et critiques, [...] sont à la base des vices constatés par les juges. Nous sommes consternés par cette révélation du jugement : l'étude d'impact commandée à la société Transitec ne figure pas au dossier ! Elle remettait pourtant en cause la démolition du pont Churchill, la création de trois carrefours à niveau sur la RN 4 et son corollaire, la "thrombose des véhicules dans le tunnel non ventilé de l'Étoile" et ses risques induits pour la sécurité publique, à laquelle il serait "extrêmement difficile de remédier, même en assurant une régulation très fine des carrefours"... Le jugement retient aussi que les associations défendent l'intérêt des habitants dans un esprit civique apolitique ont été écartées du débat, la commission d'enquête "remettant en cause à plusieurs reprises la légitimité de l'intervention" de certaines d'entre elles. Ceux qui ont décidé d'entreprendre en urgence la démolition du pont Churchill, aux fins de mettre tous les acteurs devant le fait accompli, ont pris une lourde responsabilité et ont poursuivi les méthodes éculées avec lesquelles ils avaient mené l'enquête publique. [...] Ce jugement rappelle ce qu'il en coûte d'ignorer

toutes les règles de la démocratie comme les intérêts et les opinions des gens » – Groupe d'élus municipaux de la ville de Strasbourg (SM n° 157, 11/2004).

Les tribunes du groupe socialiste sont également intéressantes, car le tram de Strasbourg est initialement un projet porté par la majorité de gauche élue autour de Catherine Trautmann en 1989 et ses équipes successives. Il est alors d'autant plus question de faire apparaître un « bilan » à la défaveur de la majorité de droite en place depuis 2001, qui revient aussi à souligner les « succès » des premières lignes, se réappropriant la légitimité de la concertation, mais aussi de la compétence technique, budgétaire et politique (l'expérience d'avoir conduit les lignes précédentes), et ce, dans une configuration – c'est explicitement dit –, où le projet de tram est devenu objet de consensus, c'est-à-dire *a priori* peu propice aux luttes d'arènes partisans. Une opportunité se présente ici pour se démarquer, tant en termes d'intérêts (les finances publiques, etc.) que de valeurs (la démocratie participative pratiquée ou seulement affichée, etc.) :

« Le jugement du tribunal administratif de Strasbourg constitue une première en France dans le domaine des transports publics. Cette décision [...] sanctionne la légèreté et l'incurie de l'équipe politique en place. La volonté de passer en force sur ce dossier comme sur d'autres, l'autisme du tandem par rapport à toutes les critiques ou propositions émanant de l'opposition comme des associations aboutit aujourd'hui à ce résultat catastrophique à la fois pour la vie quotidienne des citoyens et pour les finances publiques. Il ne s'agit d'ailleurs pas de l'autoritarisme de F. Keller et R. Grossmann, mais plus profondément de l'idée qu'ils se font de la démocratie. Faut-il rappeler à ce sujet, que pour les lignes A, B et C du tram, à un moment où le projet était beaucoup plus difficile à expliquer à nos concitoyens, des centaines de réunions publiques thématiques ou de quartier avaient été organisées pour faciliter le dialogue. Et ces réunions ont abouti à de nombreuses modifications substantielles du projet technique initial sur la base des demandes de citoyens. Faut-il rappeler que, malgré ces difficultés inhérentes à tout projet novateur, 25 km de lignes de tramway ont été réalisés dans les délais et les coûts prévus. Aujourd'hui dans un contexte beaucoup plus favorable, puisque personne ne conteste plus vraiment le principe du tram, l'exécutif municipal et communautaire a réussi l'exploit de "planter" les extensions, pourtant souhaitées par tous. Je pense que l'obsession de faire autrement que l'équipe précédente explique aussi ce dramatique fiasco : changement des tracés, du matériel roulant, des procédures de concertation, des collaborateurs techniques... » – Groupe des élus socialistes et républicains (SM n° 157, 11/2004).

« Pourquoi ne pas revenir vers la population dans le cadre de la concertation avec des propositions alternatives ? [...] L'intérêt général voudrait [...] que le tandem s'explique sur sa conduite du dossier et sur ses choix en allant au devant des Strasbourgeois et non en envoyant des fonctionnaires ou des techniciens les défendre à leur place. Au lieu de critiquer en permanence la complexité des textes, il pourrait simplement appliquer la loi sur la démocratie de proximité du 27/02/2002 qui explicite les nouvelles modalités du débat public » – Groupe des élus socialistes et républicains (SM n° 160, 02/2005).

Une partie des débats concerne également l'introduction, déjà signalée, d'un « cavalier législatif », c'est-à-dire le dépôt par des députés alsaciens, de concert avec la majorité municipale, d'un amendement spécifiquement lié au dossier du tram strasbourgeois dans un texte de loi autre devant être débattu au Parlement, afin d'imposer une norme législative « par dessus » le jugement du tribunal administratif, qui ne peut se prononcer que sur des normes administratives, c'est-à-dire globalement inférieures. Des parlementaires socialistes ont alors saisi le Conseil constitutionnel pour qu'il se prononce sur la compatibilité ou non de cet amendement législatif à la norme suprême. Cette stratégie de contournement, assumée par la majorité de droite, fait polémique. La tribune de l'Union des Démocrates pour Strasbourg est emblématique du déplacement du débat sur le plan de la légitimité du droit mais aussi de l'éthique, celle de la démocratie et de la citoyenneté (objet justement des dispositifs participatifs) :

L'amendement tram « introduit sournoisement dans la loi de cohésion sociale, fait certes scandale, mais pourrait s'avérer conforme au droit constitutionnel. Le Conseil constitutionnel, s'il est saisi, dira le droit. Pourtant la juridiction administrative, elle aussi, dit le droit. Or son existence se fonde sur la nécessaire protection du citoyen face à l'administration et au pouvoir politique. Elle garantit la liberté de tous dans une société démocratique de plein exercice. Si le Conseil constitutionnel avalisait l'amendement, il n'en resterait pas moins moralement et éthiquement condamnable. En effet, que penser de l'élaboration d'un

artifice législatif, ayant force de loi, dont le seul objet consiste à invalider rétroactivement une décision de justice qui protège les citoyens d'un processus caduc, précisément parce que ne respectant pas des règles prescrites par la loi et donc le droit ? [...] Si on poussait cette logique à l'extrême, il faudrait se demander si les dispositions législatives relatives aux processus de concertation et de consultation des citoyens, voulues par le législateur, ont encore un sens. [...] Nous voulons dire ici à nos femmes et hommes politiques que s'ils veulent retrouver leurs électeurs dans la dignité, la morale est un impératif catégorique » – Union des Démocrates pour Strasbourg (SM n° 160, 02/2005).

Aussi, lorsque la Cour administrative d'appel de Nancy infirme la décision du TA de Strasbourg, la « reprise en main » du dossier par la municipalité se manifeste par une communication abondante sur son bon droit et son action. La collectivité se pose comme véritable garante de la défense de l'intérêt général (ce qui avait été justement contesté au cours de la polémique), renvoyant l'opposition et les associations critiques aux seuls intérêts particuliers, c'est-à-dire à une posture avec laquelle il ne s'agit pas d'entrer en négociation. Un fonctionnaire de la CUS donne sa lecture :

« En 2004, les associations avaient un petit peu manifesté contre [l'extension du tram vers le Neudorf], le tribunal administratif a arrêté les travaux au moment où on avait déjà pas mal décaissé les chaussées, etc. et c'est resté comme ça pendant un an et demi. Donc il y a eu des contre-manifestations : "il faut finir ce tram, on ne va pas rester comme ça les pieds dans les trous devant chez nous, on ne peut plus rentrer, on ne peut plus sortir". Du coup, c'est parti dans des manifestations dans l'autre sens. La cour administrative a finalement jugé que le dossier était complet [...]. Ça fait perdre du temps et ça a quand même coûté 3 millions d'Euros » (G.M., CUS, 21/07/2009).

C'est bien la nature de ce qui peut être valablement négocié ou pas, et avec qui, qui est repositionnée, après une conjoncture fluide, au cours de laquelle les principes de légitimation sont devenus contestés/contestables, avec de possibles recompositions de transactions intersectorielles. Le rétrécissement de ce champ des possibles conduit la sphère associative et des mouvements d'opposition municipale à devoir se justifier à leur tour, de ne pas être les bloqueurs qui auraient pris la ville en otage pour défendre des intérêts particuliers. C'est bien la complexité de l'enjeu de légitimation du projet de tram par le répertoire de la démocratie locale et ses acteurs qui ressort, où la question du négocié/négociable se pose en permanence, et peut toujours faire l'objet d'interprétations et d'appropriations contraires :

« Depuis l'arrêt des travaux, une grande campagne de communication vise à propager l'idée que les associations défendraient des intérêts particuliers, contre l'intérêt général dont l'exécutif serait le seul dépositaire. Il faut rétablir la vérité. Ce contexte délétère n'est imputable qu'à l'entêtement du Maire et du Président de la CUS, qui, en dépit du bon sens et souvent au mépris du droit, ont enlisé la ville et sa population dans la grave situation de blocage dont nous souffrons tous. Plutôt que de changer de cap à temps, d'écouter et de dialoguer et d'exploiter les analyses des associations pour améliorer les projets, leur seule réaction s'est traduite par une communication infamante à l'encontre de tous ceux qui avaient l'outrecuidance d'en contester certains aspects. La critique du principe même de l'action des associations constitue un déni de démocratie. [...] L'intérêt général est du côté de la démocratie [...] » – Union des Démocrates pour Strasbourg (SM n° 167, 10/2005).

Il reste que cet épisode strasbourgeois n'a pas fait que parler de lui localement. Dans les autres collectivités aussi, on s'est montré attentif à ce cas de contestation. C'est le cas à Montpellier, dont le projet de tram s'est monté en partie au moins par des circulations d'acteurs et un regard tourné vers Strasbourg. Une ingénieure de la TaM fait spontanément référence à l'annulation de la DUP : « C'est arrivé à Strasbourg, ils ont eu leur DUP et cette DUP a été cassée. Donc ils ont dû interrompre les travaux et ça a été très compliqué. On imagine toujours que les grands travaux d'infrastructure se font facilement, mais pas du tout. Justement, la relation avec le public, c'est fondamental ». Notre interlocutrice explique alors que la TaM prend des précautions, en particulier en scindant procéduralement la question, souvent conflictuelle, des expropriations. Cette dernière fait l'objet d'un traitement à part, privilégiant la négociation de gré à gré :

« Il y a une chose qu'on a fait – alors là, c'est vraiment tout à fait technique –, que ne font pas d'habitude nos collègues, c'est que, dans notre volet DUP, on a séparé notre volet expropriation. On a séparé ces deux enquêtes, ce qui fait que les gens qui ont un souci par rapport aux acquisitions qu'on peut faire chez eux font un recours contre une autre enquête, et du coup ça protège notre arrêté. L'expropriation, c'est quand même quelque chose d'assez lourd. [...] Sur la ligne 1, on a 120 acquisitions, à peu près. On ne les traite pas toutes en expropriation ; sur 120, on en a 20 qui ont été traitées en expro, et toutes les autres ont été traitées à l'amiable. C'est l'objectif aussi, trouver un bon accord avec les propriétaires plutôt que d'aller en phase judiciaire » (S.P., TaM, 19/06/2009).

Société civile et mobilisations : qui négocie ?

Dans ce contexte, des regroupements transversaux d'acteurs se font et se défont, signe de différents registres de lecture possibles de l'appel participatif. On observe un passage de cadre d'action de la dyade (élus/techniciens) à la triade, par l'appel au citoyen actif, individuellement et de façon organisée (notamment dans des associations locales). Ceci fait, de plus, qu'il n'y a pas deux groupes bien nets en opposition duale, mais des fractions pouvant conclure des alliances, qui demeurent toujours réversibles, y compris au sein de chaque pôle (électif, technique, militant, etc.). D'où des transactions multipolaires, qui peuvent être rapprochées de la régulation conjointe définie par Jean-Daniel Reynaud¹.

Dans l'analyse de ces expérimentations de modes de gouverner se voulant renouvelés, l'enjeu n'est pas une simple opposition entre différents schémas de négociation – le passage d'un mode de fonctionnement autoritaire à un type de régulation plus démocratique, au sens de Christian Thuderoz, lequel met face à face un modèle de régulation conjointe (basé sur la recherche de compromis) à un modèle de régulation publique (favorisant plutôt l'adjudication avec l'arbitrage d'un tiers)². La perspective transactionnelle fondée sur ce qui se joue dans les projets de tram renvoie davantage aux transformations des rapports d'autorité et à leurs modes de légitimation. Car « aujourd'hui, l'autorité ne peut faire l'économie d'un renouvellement de la question de sa légitimité. Or, celle-ci doit sans cesse passer l'épreuve de son adéquation avec le savoir produit au sein de l'espace de régulation autonome. Celle-ci n'est en effet plus réduite au silence et à la clandestinité par le prétendu savoir des autorités »³.

En particulier, entre les élus et les associatifs, les relations passent par des couples de tension, dont les trois principaux sont la dialectique entre l'intérêt général et l'intérêt sectoriel ; celle entre la logique territoriale de décloisonnement (au moins affichée) et l'affirmation d'une identité et de spécificités ; celle entre la légitimité du mandat et du statut et la légitimité de la participation dans la proximité. En cela, le processus de légitimation de l'action publique urbaine autour des projets de tram combine trois sources : la légitimité institutionnelle et instituée (compétence, capacité de mobilisation...), la légitimité territoriale (notamment en termes de proximité relationnelle, de travail opérationnel et de réalisations concrètes et visibles) et la légitimité par l'habitant et le service rendu à la population (relations privilégiées avec les habitants à l'échelle du quartier, anticipation quant à la satisfaction de ces derniers, notamment par la mobilisation des acteurs...). Plus généralement, se dégagent des correspondances avec la « cité par projets », définie par Luc Boltanski et Ève Chiapello autour de la figure du réseau et du projet, où les circulations et les interactions apparaissent centrales : « La cité par projets se présente comme un système de contraintes pesant sur un monde en réseau incitant à tisser des liens et à n'étendre ses ramifications qu'en respectant les maximes de l'action justifiable propre aux projets »⁴.

¹ Jean-Daniel Reynaud, *Les Règles du jeu : L'action collective et la régulation sociale*, op. cit.

² Christian Thuderoz, *Négociations. Essai de sociologie du lien social*, Paris, PUF, 2000, p. 106.

³ Jean de Munck, « Les métamorphoses de l'autorité », in : Antoine Garapon, Sylvie Perdrille (dir.), *Quelle autorité ?*, Paris, Hachette, 2003, 2^e éd., p. 49 (dans la filiation de Jean-Daniel Reynaud).

⁴ Luc Boltanski, Ève Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999, p. 161.

Nous sommes aujourd'hui en présence de toute une rhétorique de la démocratie participative, qui serait justement davantage démocratique parce qu'elle permettrait d'associer plus de « partenaires » aux circuits de la décision¹. Ceci se comprend notamment face aux craintes de dérives technocratiques dans des domaines où la part des enjeux techniques est importante. C'est de plus en plus souvent le cas dans l'action publique urbaine et notamment dans les projets de TC. Mais ceci élude les questions sensibles de la qualité des acteurs associés (qui participe concrètement ? des experts et des associatifs « reconnus » ? une minorité « active » ?), de leurs positions relatives (une égalité de façade ?) et de l'articulation des scènes de participation par rapport aux lieux de décision issus du principe électif. Entre participation octroyée et participation revendiquée dans les projets de tram, ce sont les postures associatives et les figures citoyennes qu'il convient d'explorer plus avant.

– La participation organisée : négociations et enjeux de légitimation croisée

Certaines associations locales s'accommodent fort bien des dispositifs de participation mis en place par les collectivités sur les projets de tram, « au risque de la récupération »², tandis que d'autres sont exclues des circuits de la décision, même teintés de concertation. En effet, la participation par rapport à ces opérations apparaît clairement cadrée par les décideurs. « Participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ? », telle est la dialectique correspondant à la place des associations dans l'action publique urbaine³.

Pour un certain nombre de collectifs et de groupements, le répertoire de la démocratie locale est l'occasion d'obtenir des financements publics à leur activité, ce qui n'est évidemment pas négligeable ; corrélativement, prendre part à des processus participatifs, rattachés au principe d'exercice de la démocratie, représente un cadre légitimant pour la société civile organisée, particulièrement en des domaines qui ont trait au DD urbain⁴. On repère ainsi des associations qui sont reconnues comme interlocuteur par les collectivités et intégrées dans les dispositifs de concertation, pour peu qu'elles jouent le jeu de la participation institutionnelle, au sens des décideurs, c'est-à-dire de ne pas se situer sur une ligne « trop » contestataire vis-à-vis des projets ou des élus en place, mais plutôt d'entrer dans la discussion « entre soi ». L'exemple du CADR, Comité d'action deux-roues de Strasbourg, est évocateur, tel qu'il ressort des propos de deux chargés de mission de la CUS :

« Il y a des associations qui ont participé, sur la thématique transports. [...] Il y a CADR, ils sont écoutés parce quand on fait un tram on ne fait jamais que du tram, on réaménage tous les types de transports autour : donc le vélo, les pistes cyclables. Eux ils ont pas mal de poids... » (C.F., CUS, 11/06/2010).

« Ils sont présents à la fête du vélo... Le CADR, qui représente un peu tout ce qui est vélo. Ils ne sont pas structurés avec un bureau et des machins... Ils ont quand même des locaux, mais c'est pas l'esprit associatif comme on peut s'imaginer, une horde de gens plein d'idées, c'est plutôt... [tranquille]. D'office, ils sont invités dans le cadre de la concertation » (R.N., CUS, 04/05/2009).

De façon plus directe encore, certaines associations peuvent être suscitées par les pouvoirs publics et d'autant plus soutenues par des subsides. C'est le cas à Strasbourg de

¹ Parmi une abondante littérature, Maurice Blanc, « Politique de la ville et démocratie locale. La participation : une transaction le plus souvent différée », *Annales de la recherche urbaine*, 68-69, 1996, pp. 98-106, et « Participation et démocratie », *Espaces et Sociétés*, 123, 2005, pp. 167-180 ; Cécile Blatrix, *La « démocratie participative », de Mai 68 aux mobilisations anti-TGV : processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, thèse en science politique, Université Paris 1, 2000 ; et le dossier « Démocratie participative en Europe », *Sciences de la société*, 69, 2006.

² Henry Bonnier, « Les pratiques des associations de quartier et le "processus de récupération" », *Espaces et Sociétés*, 6-7, 1972.

³ Jacques De Maillard, « Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ? », *Lien social et politiques*, 48, 2002, pp. 53-65.

⁴ Philippe Hamman, Christine Blanc, *Sociologie du développement durable urbain, op. cit.*, 4^e partie.

l'ASTUS, Association des usagers des transports urbains de l'agglomération strasbourgeoise, qui a été lancée en 1994, au moment de l'inauguration de la ligne A du tram, sur l'initiative de la CUS et de la CTS, en particulier du responsable du projet du tram, M. Le Tourneur. Un associatif montpelliérain engagé sur les problématiques du tram dans les grandes villes françaises confirme cette genèse :

« À Strasbourg, il y avait une association qui s'appelait CACTUS, c'est du temps de M. Le Tourneur. Quand M. Le Tourneur était directeur à Strasbourg, ils s'appelaient CACTUS et quand il est parti, ils se sont appelés ASTUS. Parce que M. Le Tourneur n'est pas connu pour être un très bon communicant, ni avec les associations ni avec les employés. C'est une personne qui a beaucoup de capacités mais, au niveau des contacts humains, il est proche de zéro » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

Il s'agissait ainsi de susciter et de disposer d'un interlocuteur dont la CUS et la CTS puissent se réclamer, c'est-à-dire institutionnaliser la figure de l'utilisateur des TC, et en particulier du tram¹. Un cadre de la CUS ne cache pas non plus cet objectif :

« Il y a l'association ASTUS, c'est une association qui avait été montée à l'époque de Le Tourneur [responsable des premières lignes de tram, jusque 2001] et ces gens-là, pour qu'il y ait une véritable association d'utilisateurs à Strasbourg. Donc elle reçoit un chèque à chaque fin d'année de la CTS et de la CUS, pour dire qu'il faut qu'il y ait l'apport des utilisateurs. Et actuellement il y a pas grand-chose comme vrais utilisateurs là dedans ! » (R.N., CUS, 04/05/2009).

Les animateurs de l'ASTUS ont en fait noué une proximité avec les élus de gauche lorsque ceux-ci étaient encore opposants et prônaient le tram contre le Val ; une association avait alors été montée, appelée le CACTUS, qui a constitué une première scène de socialisation, comme il ressort des propos de l'actuel animateur de l'ASTUS :

« Cactus est en sommeil depuis des années. Le Cactus, c'est le comité d'action et de concertation des transports urbains strasbourgeois. Le Cactus, à l'origine, était contre le projet Val, soutenait le premier projet de tram, contre le Val. En fait, c'est là qu'on a fait, le Cactus et moi-même, que le projet de Val a capoté et on a remis le tram sur les rails. Donc on a torpillé le projet Val. [...] Après, on a créé l'ASTUS, donc j'étais membre fondateur et vice-président en 1994, je l'ai été quelques années et ça prenait une tournure assez politicienne qui me plaisait pas trop » (M.M., ASTUS, 13/05/2009).

Le responsable de l'association ne fait pas davantage mystère du soutien financier de la collectivité ; c'est une transaction que l'on repère ici, dans un intérêt mutuel bien compris, en termes de légitimité croisée. D'un côté, l'association édite un journal affiché à destination des utilisateurs des TC, siège dans les instances *ad hoc* de démocratie locale et intervient dans le cadre des procédures légales obligatoires, permettant à la CUS d'affirmer son souci de l'utilisateur et son exemplarité dans la politique des déplacements. Notre interlocuteur en veut pour preuve la continuité des subventions obtenues, par-delà les changements de majorité, gauche ou droite : l'association a été impulsée sous une présidence socialiste, et poursuivie avec l'UMP... De l'autre côté, l'ASTUS bénéficie ainsi de subsides pour ses activités, un secrétariat et des locaux. Un autre signe de l'accommodement transactionnel concerne le statut de l'association : l'ASTUS n'est pas une association de consommateurs, ce qui la priverait de la possibilité d'être financée par la CUS et la CTS, au titre d'un possible conflit d'intérêts, mais s'associe à la FNAUT (Fédération nationale des associations d'utilisateurs des transports), qui, elle, a ce statut, et la représente souvent localement en pratique. La personne

¹ Ses objectifs affirmés sont d'agir :

« - pour le développement des transports harmonieux, efficaces et pérennes dans le bassin de déplacements strasbourgeois.
- pour l'amélioration des conditions de déplacement de tous les utilisateurs.
- pour la sécurité dans les transports en commun.
- pour la sécurité routière.
- pour une politique intermodale des transports, respectueuse du cadre de vie quotidien et de l'environnement.
- comme force de proposition en matière de transports ». Site Internet : <http://assoc.wanadoo.fr/astus67>

du président de l'ASTUS fait en l'espèce le lien, puisque ce dernier est aussi président de la FNAUT Alsace et secrétaire général adjoint au niveau national. Il déclare :

« De toute façon, la subvention de la CUS, c'était très clair, le journal est inclus dedans¹ : on doit publier ce journal, ils ne sont pas très regardants si on en publie 3, 4, 2... Deux, je pense qu'ils feraient un petit peu la gueule, mais cette année ça risque d'être le cas. Mais ça fait partie de l'image de Strasbourg, ça fait partie aussi de l'information au public, aux usagers strasbourgeois, l'utilisateur de service public. Maintenant, il y a des lois qui demandent aux autorités d'agir dans ce sens-là, il y a des comités consultatifs du service public, des trucs dans ce genre, et donc la municipalité de Strasbourg quelle qu'elle soit – c'est surtout Fabienne Keller qui avait mis le doigt dessus – considère à partir du moment qu'il y a une association d'usagers qui représente les usagers, qui a un journal, qui diffuse les informations sur le réseau, etc., ça fait partie de cette ouverture [...] et de cette démocratisation de la vie publique. D'où les subventions, d'où la possibilité d'avoir ces locaux, d'avoir un secrétaire à mi-temps, etc. On est quand même pas mal loti à Strasbourg ! Je crois qu'on est le seul exemple d'association locale comme ça en France, qui avons, entre guillemets, ce "train de vie" puisqu'on est presque plus à l'aise que la FNAUT. Elle peut pas recevoir de l'argent de la RATP, de la SNCF ou de tous ces gens-là, ce serait contraire à ses statuts, parce qu'elle est considérée comme association de consommateurs et pour être association de consommateurs on n'a pas le droit de toucher des organismes sur lesquels on a regard en quelque sorte. Nous on s'en fiche un peu de ça, puisque à travers la FNAUT, on est un peu association de consommateurs. On a un peu feinté, ce qui fait qu'on est invité par exemple aux réunions de consommateurs de la SNCF à titre FNAUT, alors qu'ils savent très bien qu'ils invitent l'ASTUS... » (M.M., ASTUS, 13/05/2009).

Cette position de l'ASTUS est d'ailleurs connue dans l'univers des associations liées aux TC, comme le montre la remarque du président du Collectif Tramway de Montpellier : « À un moment, contrairement à ici, l'ASTUS a réussi à avoir des contacts avec les élus. Et elle s'est transformée. Ils ont changé. Ils étaient information-proposition, et maintenant ils sont partenariat » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009). L'intégration dans les processus de décision est d'autant plus forte que ce sont, en partie au moins, les élus qui sont « demandeurs » d'interlocuteurs de ce type, avec qui l'on demeure dans un compromis d'intérêt réciproque, et ce quelle que soit la municipalité, UMP Keller-Grossmann de 2001 à 2008, ou PS Ries depuis. Il n'est alors pas étonnant d'entendre le responsable de l'ASTUS faire état de ses liens privilégiés avec les édiles et les responsables de la CTS, sans interruption, au fil des années. C'est que la posture de l'ASTUS est en soi le résultat d'une transaction, et qu'elle peut incarner, sans fragiliser les équilibres, la pratique d'une négociation avec les usagers du tram *via* cette instance *ad hoc* ; c'est bien un propos d'*insider* que l'on entend :

« Je m'entendais très bien avec Fabienne Keller, qui avait une grosse sensibilité tram, qui prenait régulièrement le tram ou son vélo, que je rencontre quelque fois encore dans le TGV. M. Grossmann, je m'entendais très bien avec lui parce qu'il avait un état d'esprit un peu humour noir. Il était très cultivé ce type-là [...]. Je m'entends très bien avec Roland Ries, [...] on se tutoie, je le rencontre assez souvent à Paris, on a participé à plein de choses ensemble, [...] aucun souci. Les services de la CUS, c'est presque eux souvent qui viennent me solliciter pour me demander "qu'est-ce que vous pensez de tel dossier?". On n'a presque plus besoin pratiquement d'aller les voir, c'est eux qui nous appellent pour prendre un rendez-vous. Bon, j'en demande aussi parce que là faut que je discute de certains trucs, des extensions. [...] La CTS, le nouveau directeur général, M. L., on s'est rencontré en tête à tête, M. S. [l'ancien directeur], lui et moi, plus une quatrième personne de la CTS, on a été manger ensemble à l'invitation de M. S., c'était un peu pour fêter ensemble son départ, avant la grande cérémonie officielle. C'est comme ça qu'on discute à bâtons rompus de toutes choses, là on fait passer des messages qu'on ferait pas passer ailleurs » (M.M., ASTUS, 13/05/2009).

Dès lors, concrètement, l'ASTUS est d'autant plus associée aux concertations et enquêtes publiques qu'elle se caractérise par une position modérée, favorable au projet de tram en tant que tel et se limitant éventuellement à des propositions d'aménagements ; on est donc loin ici des associations militantes (environnementales...) ou encore des associations de

¹ Publication destinée aux adhérents et sympathisants, et diffusée plus largement dans les milieux décisionnels locaux (tirage de 400 exemplaires) : « Le journal des usagers des transports strasbourgeois ».

quartier, défendant un site précis, etc. Le président de l'ASTUS prend d'ailleurs explicitement ses distances par rapport à d'autres collectifs, en endossant le discours qui est généralement celui des décideurs, quant à la défense de l'intérêt général contre les intérêts privés pouvant se manifester ici ou là ; ce sont les marques de l'institutionnalisation qui se repèrent de la sorte :

« On est sollicité à chaque fois pour des DUP. En plus, quand il y a des réunions publiques [...], ils nous demandent de venir [...] parce qu'ils savent que nous, ce qui nous intéresse, c'est l'intérêt général de l'agglomération, et non pas des intérêts particuliers dans un quartier. Parce que : "on va mettre une station de tram devant chez moi, ah non non... L'arrêt de bus, il faut pas qu'il soit loin de chez moi, devant chez le voisin. À droite ou à gauche, très très bien, mais surtout pas devant chez moi. Et la ligne de bus, elle passait la rue d'à côté, on veut la mettre dans ma rue, ah ben non, ça va écraser les gosses quand ils sortent de l'école, ça va faire du bruit..." Vous voyez... [...] Alors il y a des écolos qui viennent et qui disent "là il y a des limaces qui sont protégées, ou une fleur..." [...] Je suis d'accord qu'il faille préserver la nature, [...] mais pas de façon imbécile, on va dire » (M.M., ASTUS, 13/05/2009).

On comprend que les subventions constituent un levier puissant des collectivités à l'endroit des associations locales, dont l'activité effective et sur la durée dépend, on le sait, du fait de disposer d'un local et d'un budget de fonctionnement. C'est le dilemme qui s'est posé aux associations montpelliéraines membres du Collectif Tramway, regroupement informel d'une trentaine d'associations diverses, de riverains, de commerçants, etc., concernées par le tracé de la 2^e ligne du tram. Le président de ce regroupement, aujourd'hui dissous, fait état du problème qui s'est posé à lui :

« Quand on a vu qu'on ne pouvait pas se faire entendre, on a créé le Collectif tramway, qui était une réunion d'associations totalement différentes, mais qui n'a pas eu trop de résultats parce qu'en fait, il y avait trop d'individualités dans cette association. [...] Il y avait des associations d'usagers, des associations de commerçants, des associations de quartier. Mais certaines associations n'ont pas pu résister aux pressions de la ville, de l'agglomération, par rapport aux subventions qu'elles touchaient, par rapport au local qu'elles avaient. Petit à petit, ces associations sont parties. On avait beaucoup de mal à avoir un local, vous savez, une association qui n'a pas de local pour se réunir, c'est la fin. [...] Les associations qui étaient subventionnées, eh bien elles sont parties. Parce que bien sûr... » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

En être ou pas... le fait d'entretenir ou non des relations avec les décideurs, et en particulier les élus, est une question d'importance qui se pose à des associatifs qui se mobilisent par rapport à un projet urbain, en particulier lorsque sont mis en place des dispositifs de concertation ouverts au public. Le choix de ne pas s'y associer faute d'écoute n'apparaît pas si aisé ; il a, par exemple, donné lieu à des divergences sur la marche à suivre au sein du Collectif Tramway, dans le cadre d'une réunion publique houleuse :

« La seule réunion qu'on ait eu avec les responsables de l'agglomération, il n'y en a eu qu'une, [...] et ça s'est vite terminé, parce que le collectif, on était 5 ou 6, et l'agglomération, ils étaient 4. [...] Quand on a vu qu'ils ne voulaient pas céder, qu'ils voulaient rien savoir, que pour eux on était des plaisantins, bon, on s'est levé et on est parti. Ils nous ont rattrapés dans le couloir : "Non, non, ne partez pas". "Vous croyez que vous pouvez vous la jouer ?". Alors on est partis. Je n'avais pas envie de retourner. À partir de ce moment, c'est vrai qu'il y a 2 ou 3 personnes du collectif qui sont restées. C'est là qu'on a senti que le collectif était un peu hétéroclite... » (M.B., Collectif Tramway, 01/03/2007).

Du coup, le Collectif Tramway est étiqueté comme un regroupement d'opposants à la Communauté d'agglomération, et ne bénéficie d'aucune subvention. La structure doit trouver d'autres sources. Outre l'engagement personnel de ses membres, un appel régulier aux dons est lancé à travers la tenue d'un stand sur la place centrale de Montpellier, permettant en même temps de faire signer une pétition :

« Non, non, on n'a jamais reçu de subventions. [...] On a eu des personnes qui nous ont donné de l'argent en leur nom propre et puis, tous les samedis, on tenait un stand sur la Comédie, et là il y avait une urne et les gens nous donnaient de l'argent. Mais c'est vrai que les membres actifs, cela nous a coûté de l'argent sur notre argent de poche, on n'a jamais eu de subventions. [...] On ne nous a jamais rien dit. La police venait, on discutait avec eux, et il n'y avait pas de problème. On mettait les tables en face de l'Office du

tourisme, et on a fait signer une pétition qui a recueilli 7500 signatures » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

Le groupement a, en outre, été privé de locaux, de même qu'une autre association, également militante, Vélocité. Le président du Collectif Tramway tient cela pour une « sanction » significative de la part de la municipalité, à l'endroit de ce qui est perçu comme un foyer de contradiction par rapport à la politique menée localement :

« On utilisait le local de Vélocité, l'association pour le vélo à Montpellier, qu'ils avaient à la maison de l'Environnement. Mais la maison de l'Environnement a été fermée par Georges Frêche sous des prétextes... Il y a eu soi-disant un attentat. Des gars ont jeté des cocktails molotov dans la maison de l'Environnement en pensant que c'est la synagogue. [...] Dès le lundi matin, il décidait de fermer. Les trois associations qui y étaient ont été expulsées [...]. L'association de défense de la nature a été relogée parce que c'est une grosse association qui était agréée par le ministère. Et puis les autres... elles étaient dérangeantes ces associations, ou certaines d'entre elles ? [...] Vélocité, c'est une association très active sur Montpellier, alors c'est des emmerdeurs. C'est des gens actifs, ils vont aux inaugurations avec leurs banderoles, ils gênent quoi » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

Plus largement, il apparaît que les associations exclues des processus de concertation mis en place par les collectivités sur les projets de tramway le sont soit parce qu'elles ne sont pas véritablement prises au sérieux, soit parce qu'elles sont jugées gênantes, et en ce cas elles peuvent être délégitimées en mobilisant un discours de l'intérêt général contre le fameux effet Nimby (*not in my back yard*).

Dans le premier cas, on peut citer ces témoignages de techniciens de la CUS à l'endroit de mobilisations d'opposants, qu'ils tiennent pour limitées et éphémères, moyennant quelques aménagements et sans réelle négociation sur le projet :

« On a eu Alsace Nature [fédération d'associations d'environnement], mais ils n'ont jamais fait de recours. Peut-être l'association du Bohrie à Ostwald, il y en a un qui s'est enchaîné dans un arbre, qui a vécu dans un arbre pendant deux mois. [...] Il a fini par descendre et puis on a coupé l'arbre. On a replanté plusieurs arbres derrière » (G.M., CUS, 21/07/2009).

« C'étaient des associations de Neudorf par rapport au pont Churchill, derrière la liaison routière Orbey-Cannoniers, tout le monde s'insurgeait parce que c'était un jardin majeur... et là plus personne n'en parle. Bon ça a été retravaillé, on a tenu compte de ça » (R.N., CUS, 04/05/2009).

La deuxième hypothèse est celle d'une perception des élus reléguant les associatifs dans une posture d'opposants, avec lesquels il serait donc impossible d'entrer valablement en négociation – tout en s'affirmant sur le principe ouvert à la chose. C'est la position de R. S., vice-président de la Communauté d'agglomération de Montpellier et animateur des réunions publiques, lorsqu'il évoque le Collectif Tramway :

« En 2001, il y avait un collectif qui était opposé. On ne peut pas s'entendre avec des gens qui sont opposés. Donc on est allé jusqu'au bout. Par contre, sur la ligne 3, on a eu des observations, un consensus. On a tenu, autant que faire se peut, compte des observations. Il y en a qui sont réalisables mais d'autres qui ne sont pas justifiables car les critères, c'est de desservir un maximum de personnes et le maximum d'emplois et le maximum de sites où il y a des emplois » (R.S., vice-président de la C.d'agglo de Montpellier, 18/06/2009).

L'un des associatifs en question confirme cette défiance réciproque ; il n'y a pas, selon lui, de dialogue possible avec l' élu en question : « S., c'est le mec qui était sur le podium dans les réunions publiques. C'était strictement impossible de parler avec lui. Donc on ne peut vraiment pas parler d'interlocuteur » (M.J., Vélocité) ». Et un autre de compléter : « Le projet de tram fait consensus dans sa généralité, et ce qui a été conflictuel, c'est que les associations ont voulu donner leur avis, ça n'a pas été admis, ni par l'agglo, ni par la TaM ». Sur cette mise à l'écart des circuits de décision, ce responsable de comité renchérit, revenant sur l'expérience d'évitement du contact qu'il a ressenti, puis de mise en question de sa légitimité à intervenir dans le débat public :

« On a eu des contacts avec les élus qui s'occupaient soit de l'urbanisme, soit des transports. [...] Ils disent "oui, ça c'est bien, mais nous on ne peut pas le faire, c'est bon pour ailleurs mais nous non". Mais c'est toujours informel. Jamais de lettres, jamais de rendez-vous. On les rencontrait comme ça quoi. Ils ont toujours refusé le contact qui aurait pu laisser une trace... [...] « La demande de rendez-vous a abouti au bout de presque deux ans et demi quoi. Elle a tourné court d'ailleurs. Avec une technique est bien rodée. L'agglo, ils vous fixent un rendez-vous tel jour à telle heure à tel endroit. Au dernier moment, Ils changent l'endroit ou la date. Ils changent la date d'abord, et puis après, pour la deuxième date, ils changent le lieu. Ça fait qu'au départ vous deviez être 50, la deuxième fois vous n'êtes plus que 20 et la troisième fois vous n'êtes plus que 4. Et là on vous dit : "Vous voyez, vous n'êtes que 4, vous n'êtes pas représentatifs" » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

Un urbaniste de la CCI de Montpellier va dans le même sens d'un mode de pensée binaire, distinguant alliés et opposants, comme principe de lecture des élus vis-à-vis des structures jugées acceptables pour prendre part à une négociation du projet de tram, ou non. Cette dualité *insider/outsider* aurait ainsi dénaturé la tenue des réunions de concertation relatives à la deuxième ligne du tram. On en aurait confirmation *a contrario* avec la 3^e ligne, au tracé plus consensuel, faisant que les élus auraient moins durci leurs propres positions :

« Sur la ligne 2, il y avait une suffisance et une arrogance, c'était très pénible. C'était la meilleure ligne qu'on pouvait imaginer, il n'y avait rien à toucher ! Je ne sais pas si vous imaginez, dès qu'on disait quelque chose, c'était balayé d'un revers de main. [...] Il y avait une espèce de stigmatisation de l'opposant, il était forcément mal intentionné. Ça, sur la deuxième ligne, ça a été très pénible. Sur la ligne 3, j'ai pas du tout senti ça : une ligne beaucoup plus consensuelle... » (R.S., CCI de Montpellier, 24/06/2009).

Le contexte n'est pas non plus le même. En effet, la CCI a porté une vision autre que celle de Georges Frêche relativement au développement économique et commercial local, insistant plus sur le centre-ville, en particulier par rapport à la réalisation d'importance portée par la collectivité qu'est le centre Odysseum (et sa liaison tram), aujourd'hui réalisé. Ceci avait donné lieu à une polémique publique, y compris en usant d'inserts de la Communauté d'agglomération dans la presse pour affirmer sa position, non négociable dans le conflit :

« Il y avait l'Odysseum : on était en guerre ! L'agglo prenait des pleines pages dans les journaux, avec un drakkar avec l'idée que la CCI voulait empêcher les 250 emplois d'IKEA [centre commercial], etc. Vous voyez un peu le climat. Quand il y a de l'argent public qui sert à prendre des pubs pour critiquer une prise de position. Qu'on soit pas d'accord, on n'est pas d'accord ! Mais il est tout à fait légitime que la Chambre de Commerce puisse s'exprimer. [...] Ils savaient bien que dans l'opinion publique, dire "la CCI veut pas que vous ayez accès aux merveilles d'IKEA", ça portait plus que de dire "oui, la CCI ne veut pas que vous ayez un hypermarché de plus". C'est pas très porteur dans l'opinion publique ! Mais c'est pour vous dire le climat de tension » (R.S., CCI de Montpellier, 24/06/2009).

Dès lors, malgré sa posture institutionnelle avérée, notamment dans le cadre des procédures de concertation, les études que mène la CCI et les avis qu'elle rend sont ignorées par les décideurs :

« J'ai eu la chance de sympathiser avec H.S. [un élu]. Et incidemment je lui ai dit "est-ce que tu as vu le rapport de la Chambre de Commerce ? – Ah non". Donc si vous voulez, il y avait un black-out, sur tout ce qui pouvait venir [de chez nous]. Ce qu'il y a de sûr, c'est que ça crispe les choses. Moi je pense que quand les gens expriment des idées, c'est intéressant d'écouter. On en tient compte, on n'en tient pas compte, on répond, on a souvent de bonnes réponses à apporter aussi... Voilà, ça discrédite toute la concertation. [...] De toute façon, on n'était pas écoutés. Je veux dire, on a eu des propos de M. S. [VP de la C.d'agglo chargé des déplacements], par exemple, pour écarter l'idée d'une station sur le pôle Ledru-Rollin en disant "vous imaginez, c'est trop en pente, on sait pas faire", alors que vous allez en haut de La Paillade, il y a une station qui est comme ça ! Tout a été bon, les arguments changeaient à chaque fois, donc bon, c'est que c'est pas les vrais ! » (R.S., CCI Montpellier, 24/06/2009).

Un argument fréquemment avancé par les élus à l'encontre des mobilisations associatives concerne l'étroitesse de leurs motifs, qui ne toucheraient que l'intérêt personnel des membres de ces collectifs. Il est vrai que l'on constate couramment la place première occupée par les riverains, « proches » des opérations en cause, dans les cadres participatifs

mis en place par les collectivités autour des enjeux de transports¹. Un représentant du Collectif Tramway de Montpellier est explicite : « Ici, à Montpellier, le tram, avec tous les travaux annexes, on doit être autour des 22-23 millions d'Euros du km, ça coûte très cher ! Ma femme me dit toujours : "Ça se passe ailleurs pareil !" Moi je m'en fous, ailleurs j'y suis pas, je m'en occupe pas ! On bataille dans l'endroit où on vit ! » (M.B., Collectif Tramway, 03/03/2007). Ceci pose la question de l'effet Nimby. Ce registre qui a connu un certain succès dans l'analyse politiste se retrouve désormais approprié par les acteurs sociaux, à commencer par les décideurs publics². C'est pour eux l'occasion d'écarter, en faisant appel à une notion issue de l'analyse scientifique, ce qui serait l'expression d'intérêts individuels et localisés, illégitimes de ce fait en rapport à leur mission de défense de l'intérêt général. Le propos d'un élu vert de Montpellier comme celui de fonctionnaires du service des transports de la Communauté d'agglomération sont caractéristiques :

« De toute façon, sur toutes ces questions [de politiques urbaines et de DD], il y a des mobilisations citoyennes. Pour, contre, ça va dans tous les sens. Sur les déchets, on a eu des opposants de type Nimby, c'est-à-dire des gens qui ne veulent pas de ça chez eux, et on a eu également des soutiens d'associations d'environnement ! » (J.-L. R., conseiller municipal, 01/03/2007).

« Au titre de la 2^e ligne de tramway, il y a une association vélo qui s'est manifestée, en considérant qu'on n'avait pas fait le maximum au titre des aménagements vélo. En particulier sur un tronçon difficile de traversée du centre-ville, où on n'a pas pu faire ce que l'on avait imaginé au départ, parce que le tissu urbain est tel qu'il aurait fallu détruire une rangée d'immeubles. Soit. Cette association de vélos s'est mobilisée pour dire qu'on aurait pu mieux faire, que c'était pas suffisant. C'est légitime de leur strict point de vue ! » (M.L., M.D., C.d'agglo Montpellier, 28/02/2007).

En même temps, la problématique des relations entre décideurs locaux et collectifs de défense pose aussi la question de la politisation des associations. Un membre du bureau de l'association de quartier ARAN, l'Association des amis et résidents du Neudorf, à Strasbourg, souligne ainsi les tentatives de récupération dont le groupement a fait l'objet au fil des années et des majorités municipales, d'aucuns liant ce type de mobilisation à une critique des équipes en place ; par exemple, un actuel membre du cabinet du maire PS Roland Ries est un ancien responsable de cette association. Il n'est donc pas évident de prétendre tenir un cap neutre :

« Je vais pas revenir trente ans en arrière, mais il y a eu des périodes où l'association avait un peu des problèmes, c'était en liaison avec les objectifs, les principes mêmes de l'association, qui est d'être apolitique dans le vrai sens du terme [...] Il y a eu des tentatives au cours des années de certaines personnes qui voulaient se servir de l'association comme d'un tremplin politique, qui se targuaient d'être président, vice-président de l'ARAN pour se faire élire conseiller général ou des choses comme ça. Et là il a fallu... Aussi bien les membres fondateurs qui sont toujours là, que les membres du bureau, on est intervenu pour vraiment séparer les deux choses, donc ça a été parfois des périodes de crise, il a fallu que certaines personnes quittent l'association d'elles-mêmes ou poussées » (G.H., ARAN, 03/06/2009).

Notre interlocuteur veut ainsi se démarquer, au titre d'une association de quartier, à vocation élargie sur un territoire, d'autres structures qui seraient montées spécifiquement sur un aménagement précis du projet de tram, ou encore en une circonstance particulière comme la mobilisation relative au pont Churchill ; pour lui, dans ces derniers cas, on aurait davantage

¹ Par analogie, voir quant à l'élaboration du projet de tramway de l'agglomération de Lyon : Malika Amzert, Franck Chignier-Riboulon, « Coproduction de l'urbain ou réification des figures de la concertation ? Le Plan de déplacements urbains et le tramway de l'agglomération lyonnaise (1995-2001) », *Espaces et Sociétés*, 112, 2003, pp. 101-118.

² On renvoie notamment aux travaux suivants : Arthur Jobert, « L'aménagement en politique. Ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, 42, 1998, pp. 67-92 ; Pierre Lascoumes, Jean-Pierre Le Bourhis, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédure », *Politix*, 42, 1998, pp. 37-66 ; Danny Trom, « De la réfutation de l'effet Nimby considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative », *Revue française de science politique*, 49(1), 1999, pp. 31-50.

affaire à des associations politisées suivant des logiques de coup pour conduire telle ou telle polémique sur la scène publique :

« Il y a une association qui s'est constituée, qui était visiblement orientée... Elle existe toujours, ils ont quitté un peu le terrain politique. Par contre, pour le troisième projet de tram, à partir du moment où l'équipe Keller [UMP] était là il y a eu l'association qui s'appelle Pont Neudorf qui s'est mise sur pied et qui était visiblement politisée à droite. [...] Les gens qui soutenaient la démolition du pont Churchill, et l'ACDAN [Amicale des artisans et commerçants de Neudorf] qui soutenait ce tracé, n'hésitaient pas à présenter leur soutien comme un soutien politique, c'est-à-dire qu'ils n'étaient pas vraiment dans leur rôle d'association qui est normalement de rester neutre, enfin... de pas trop afficher les choix politiques » (G.H. ARAN, 03/06/2009).

En même temps, c'est aussi toute la diversité du paysage associatif qui ressort, et la question des proximités politiques s'avère complexe. Le témoignage précédent le laisse paraître au final. Plus loin dans l'entretien, notre interlocuteur reconnaît que l'ARAN est perçue comme une association « de gauche », ce qui a joué sur ses relations avec la municipalité UMP Keller-Grossmann de 2001 à 2008 :

« On va voir avec l'actuelle municipalité [PS-Verts, depuis 2008] comment ça va se passer, disons qu'apparemment il y a une volonté d'écoute qu'on a pas eue pendant sept ans. [...] On peut parler de tensions avec la mairie parce qu'on était considéré comme des gens potentiellement de gauche, donc à tenir à l'écart. Pour dire, notre projet environnemental sur la production de gaz à effets de serre, on n'a pas eu un centime de la ville, [...] ils ont fait semblant de pas être au courant alors qu'ils ont eu toutes les informations » (G.H., ARAN, 03/06/2009).

On peut évoquer aussi, à Montpellier, le positionnement du Collectif Tramway vis-à-vis des Verts, entre certaines convergences d'idées, notamment s'agissant du projet de tramway, le fait pour le groupement de maintenir son indépendance et en même temps la situation complexe des Verts eux-mêmes dans l'arène politique locale, se voulant critiques, mais participant de 2001 à 2008 à une alliance avec le PS dans la majorité de Georges Frêche. On voit ici que la participation de telles structures à la négociation de projets comme le tram ne peut être abstraite des configurations territoriales de pouvoir ni de transactions à l'intérieur même du champ associatif ou encore entre celui-ci et la scène politique locale, et cela de façon toujours changeante au fil des alliances qui se font, se défont et se recomposent. Le président du Collectif Tramway délivre le témoignage suivant :

« Les Verts, en fait, le problème c'est qu'il y avait beaucoup de Verts au sein du collectif. Ils ont essayé d'y prendre le pouvoir, d'y faire une annexe, un peu. C'est pour cela que je m'étais opposé au fait que le collectif soit transformé en association, parce que je ne voulais pas que les Verts fassent de l'emprise comme ils ont l'habitude de le faire. Et à l'époque, il y avait des Verts dans la majorité municipale, donc à la majorité de l'agglo. Ils étaient pris un peu, comme on dit, le cul entre deux chaises. Parce que, d'un côté, ils défendaient le tram et ils étaient proches de nos idées. Ils étaient proches, ils les récupéraient, ce qui ne nous a jamais gênés, on lançait des idées pour que les gens se les approprient ! [...] Mais on a refusé d'être noyautés par les Verts de Montpellier, qui sont loin d'être exemplaires. Parce qu'ils ont voté tous les projets de Georges Frêche ! Donc il n'y a aucune raison qu'ils soient épargnés... » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

Ces différentes expériences des relations entre collectivités et associations en rapport à des dispositifs de participation montrent toute l'attention que les décideurs mettent au cadrage de la concertation, afin de conserver la main sur le projet de tram.

Pour en savoir plus : voir l'analyse de Cécile Frank sur le cas montpelliérain dans le 2^e rapport intermédiaire, rendu en février 2010, 3^e partie, I, pp.125-152 ; ainsi que la contribution de Marie Heitz sur le cas strasbourgeois, *ibid.*, II, pp.153-164.

Les modes de participation citoyenne ne sont donc pas directs mais médiés par le canal de différentes instances *ad hoc*, qui sont autant d'arènes d'encadrement des énoncés. Le format de la « réunion publique » est en soi un premier cadre. Il suffit de penser au choix de la salle dans laquelle se déroule l'échange : il peut être question de restreindre l'espace

symbolique de l'expression politique en contrôlant l'espace physique dans lequel elle est susceptible de prendre place. Plus encore, se manifeste un processus d'institutionnalisation des formes de participation citoyenne par le truchement de scènes intermédiaires.

Les réunions publiques représentent, pour la collectivité qui les a lancées comme pour les associations qui veulent s'y faire entendre, une scène où l'on se donne à voir. Ce sont ces enjeux communs mais contraires de publicisation et de maîtrise des énoncés qui en font un enjeu conflictuel. Le témoignage de ce cadre de la CUS le fait comprendre, en même temps qu'il révèle bien en quoi le cadre de la concertation est réfléchi en fonction des objectifs que la Communauté urbaine poursuit, par exemple en ciblant des « ateliers » avec un public choisi, invoquant la figure citoyenne « directe » – mais très encadrée – face à l'intermédiaire associatif :

« On affine au fur et à mesure. Sur les premières lignes [du tram], c'était essentiellement des réunions publiques. Cela étant, les réunions publiques, on s'est rendu compte... on avait toujours affaire pratiquement aux mêmes porte-voix qui étaient les représentants associatifs. D'une réunion publique à l'autre, on entendait les mêmes gens, et les riverains qui étaient vraiment concernés, comme ils n'ont pas tellement l'habitude de s'exprimer en public, ne disaient rien. Alors qu'au travers du système des ateliers, on arrive à mieux travailler avec les gens. On gagne tout le temps qu'on perdait à écouter les incantations... parce que chaque association dans une réunion publique cherche à montrer qu'elle existe. Donc systématiquement elle rappelle un peu ses objectifs, ses finalités, pour essayer d'avoir quelques adhérents de plus éventuellement, et ensuite elle décline ses idées. Donc quand vous êtes face à 200 personnes et que quelqu'un vous parle pendant une demi-heure du vélo, de la largeur de la piste cyclable, il y a beaucoup de riverains que ça n'intéresse pas et qui partent. Alors que parler avec les cadres deux heures en atelier avec un plan étalé sur la table c'est beaucoup plus productif » (G.M., CUS, 21/07/2009).

À Montpellier, les associatifs rencontrés estiment avoir dû se battre pour la parole lors des réunions publiques, qui ne leur apportaient finalement rien, au vu de ce qu'ils tiennent comme des esquives systématiques des « vraies » questions. Ce peut être le signe d'une prudence des élus en un moment d'exposition publique, par lequel il faut bien passer, en restant dans son rôle... Le président du Collectif Tramway se souvient :

« En fait, dans les réunions de concertation, on peut prendre la parole... Mais souvent les responsables me coupaient en me disant : “Mais, M. B., on les connaît vos idées, on les connaît... C'est pas la peine, pourquoi vous voulez la parole, encore ?” Et puis, on la donnait, à moi ou à un autre... » (M.B., Collectif Tramway, 03/03/2007).

Un urbaniste de la CCI de Montpellier livre un sentiment convergent : « En gros, pas du café du commerce, mais c'est pas loin, quoi ! C'est des affaires, 90% des choses, on les sait, la TaM ne prend pas le risque de faire une réunion quand les choses ne sont pas calées » (R.S., CCI Montpellier). Cela contrarie en tout cas, pour les représentants des collectifs, la définition de la concertation :

« Nous, on était invité nulle part, on était bienvenus nulle part. Je crois qu'il y a eu une réunion, qui était d'ailleurs extrêmement brève et qui a permis juste de mettre dans un dossier “nous avons rencontré le Collectif tramway”. Parce qu'ils en avaient besoin pour justifier par rapport au commissaire enquêteur qu'ils avaient bien pris en compte les différents comités. Mais nous on est allé au Conseil d'agglomération, on est allé interpeller des politiciens. On est allé à toutes les réunions publiques où l'agglomération présentait, en théorie se concertait avec la population, mais en fait c'est simplement exposer son tracé. Et si quelqu'un disait que ce serait peut-être mieux de passer ailleurs, la réponse de M. R.S. [VP de la C.d'agglomération chargé des déplacements], c'est “De toute façon, on n'est pas là pour discuter du tracé”. Et si ça portait sur un point de détail, du genre “Devant chez moi, y'a un trottoir qui n'est pas très large”, la réponse c'est “Prenez rendez-vous avec mes services et puis on en discutera”. Donc, en fait, il n'y a eu strictement aucune concertation » (M.J., Collectif Tramway/Vélocité, 06/07/2009).

Un deuxième facteur intervient ici : celui de la capacité de mobilisation collective. Les processus participatifs constituent en effet sur cette base un enjeu de légitimation pour les différents acteurs en présence, associatifs et décideurs. Il en va en effet du bien-fondé des premiers à prendre position au nom d'un collectif sur la scène publique, pour prétendre peser,

et simultanément de la crédibilité des seconds pour asseoir les projets menés – suivant le registre « les citoyens ont pu s'exprimer » : « On a intérêt à consulter le maximum de gens parce que comment voulez-vous qu'on sache ceux qui vont être pour et ceux qui vont être contre. C'est stupide sinon quoi », assure ainsi le vice-président de la Communauté d'agglomération qui anime les réunions (R.S., C.d'agglomération Montpellier, 18/06/2009). Dans les deux cas, c'est le « nombre » qui vaut, en liaison avec l'expertise que peuvent mettre en avant par ailleurs les intervenants. C'est pourquoi ces moments d'exposition font l'objet de toute une préparation par les services administratifs et techniques, en appui des élus qui interviennent. Une ingénieure de projet de la TaM explique :

« Nous, on prépare en fait. Avant avec l' élu. On lui a déjà présenté le projet, l' élu présente un projet qu' il connaît et qu' il a validé en fonction des éléments qu' on lui aura présentés. Déjà par rapport à l' environnement bien sûr, et par rapport aux éléments techniques. Donc quand il va présenter, il présente avec notre soutien. Après, pour l' animation de la réunion, c' est nous techniquement qui préparons, [...] c' est nous qui convoquons la réunion, la logistique, etc. » (S.P., TaM, 19/06/2009).

Être partie prenante aux processus participatifs suppose de pouvoir parler « au nom de »¹. « Faire nombre » est dès lors une préoccupation constante pour des groupements qui se mobilisent, devant faire avec une réalité des adhérents pouvant être en demi-teinte, ce qui ne permet pas de s'imposer de façon « naturelle » sur la scène publique ; ce responsable d'un collectif montpelliérain l'explique :

« Le GÉFTRAM [Groupe d'Étude du Futur Tramway de l'Agglomération Montpelliéraine], que je préside, ça n'a jamais été plus de vingt adhérents. C'est une petite association qui a beaucoup de mal à faire des adhérents. C'est vrai qu' on est dans un pays d' individualistes ! Quand je vois à Grenoble l' ADTC [Association pour le Développement des Transports en Commun] où ils sont plus de 1000... Là, les élus ils sont prudents, [...] sinon ils ne prennent pas de gants » (M.B., Collectif Tramway, 03/03/2007).

À Strasbourg, le responsable de l'association des usagers des transports ASTUS se montre lui-aussi soucieux de faire état de chiffres importants lorsqu' on l'interroge sur le nombre d'adhérents. Il en va de la portée de son discours et de la légitimité à parler en tant que porte-parole ; c'est pourquoi il préfère parler de public-cible, au-delà du nombre des adhérents en bonne et due forme, que l' on sait restreint dans nombre d'associations locales :

« Des membres très réguliers, qui paient, qui reviennent tous les ans, entre 40 et 50, on va dire. Après, il y en a qui s'abonnent une fois, qui reviennent tous les deux ans, tous les trois ans, qui repartent... On a un fichier, il y a aussi des sympathisants et il y a des personnes cibles, c'est-à-dire qu' on envoie ça aux élus, à différentes personnes. Il y a 400 personnes dans le fichier » (M.M., ASTUS, 13/05/2009).

Aussi, dans les réunions publiques, le comptage des participants et le choix de la salle deviennent-ils objet de l'attention des uns et des autres : elle ne doit pas être trop petite si l' on pressent un public acquis, mais pas trop grande si l' on craint une mobilisation d'opposants... Le même associatif mobilisé autour du tracé de la 2^e ligne de tram à Montpellier se souvient :

« En fait, dans les réunions de concertation, dans les quartiers où il y avait des problèmes, ils faisaient les réunions dans des petites salles. Si bien qu' on s' y retrouvait à 90 personnes dans une toute petite salle. Et là, vous avez 20 personnes de la TaM et de l' agglomération qui occupent une grande partie de l' assistance. Il y avait des empêchements comme ça. Quand ils savaient qu' il allait y avoir des problèmes, ils choisissaient une petite salle, comme au quartier des Beaux Arts. C' est des quartiers qui sont réputés comme frondeurs, qui n' écoutent rien, où il y a un milieu associatif très bien construit. Ce sont des gens qui ne se laissent pas faire » (M.B., Collectif Tramway, 03/03/2007).

La contestation réciproque des chiffres de présence aux réunions publiques se comprend dans le même sens, à savoir la compétition sur les « preuves » du succès, respectivement de la faiblesse des procédures de concertation, pouvant attester une

¹ Sandrine Rui, Agnès Villechaise-Dupont, « Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d' une adhésion distanciée », *Espaces et Sociétés*, 123, 2005, pp. 21-36.

négociation du projet de tram à travers la prise en compte de l'opinion des habitants. Le président du Collectif Tramway a bien compris cet enjeu et s'est efforcé d'en jouer pour imposer le fondement de son discours face à celui des élus :

« Je suis allé à toutes les réunions de concertation, dans tous les quartiers j'ai comptabilisé le nombre de personnes, ce qui m'a montré que le chiffre de l'agglomération était gonflé. Mais depuis qu'il y a le numérique, ils se méfient, parce que, comme on prend des photos et que le lendemain elles sont sur Internet, ils mentent moins, quand même » ; « À toutes les réunions, j'ai fait le décompte des personnes, chaque fois je comptais le nombre de chaises, de gens, et j'ai vu à l'enquête publique qu'ils avaient doublé le nombre de personnes. Surtout pour la ligne 1. Parce que pour la ligne 2, entre temps il y a eu une invention, c'est l'appareil photo numérique et avec, on prenait toutes les photos de la salle. Donc quand ils disaient "il y avait 100 personnes", on sortait nos photos et on disait "ben non, vous voyez, il n'y en avait qu'un". Bon, pour la ligne 2, ce qu'ils ont annoncé dans l'enquête [publique], ils étaient plus justes. Ils étaient plus proches de la réalité et du décompte que moi j'avais fait. Ce qui prouve bien qu'ils se sentaient surveillés » (M.B., Collectif Tramway, 03/03/2007 et 28/05/2009).

Sont ainsi conjugués en pratique, lors de ces moments d'exposition des divergences, les trois registres du nombre, de l'expertise et du scandale, dégagés par Michel Offerlé¹. Face à la contrainte que peut représenter pour une association la mobilisation physique des personnes, on observe une évolution du répertoire d'action, intégrant des modes davantage « dématérialisés » qui permettent aussi de prendre position dans le débat public. La construction d'un site Internet en est un exemple, qui « dérange », c'est-à-dire a valu au Collectif Tramway montpelliérain de ne pas être associé aux procédures de concertation, mais en même temps fonctionne comme outil de production d'un discours concurrent dans l'espace public : « On a monté le Collectif Tramway avec le site Internet. Et le site, ça a beaucoup déplu, bien sûr. Parce que, à l'agglomération, ils ont un discours "On est les meilleurs, on est infaillibles", autant les élus que les techniciens » (M.B., Collectif Tramway, 03/03/2007).

Pour autant, mettre en place un dispositif alternatif à celui « concédé » par les collectivités, afin de mobiliser les habitants, s'avère généralement délicat pour les associatifs. Ainsi, lorsque le Collectif Tramway a tenté d'organiser ses propres réunions, il lui a été difficile d'obtenir une salle dans un équipement public ; ce qui confirme que la réunion en soi constitue un premier mode de cadrage de la concertation :

« On a organisé deux réunions à Castelnaud, avec la CCI et les commerçants de Castelnaud, parce que sur le centre, les commerçants étaient assez inquiets de la suppression de leur parking. [...] On est arrivé à organiser une réunion, mais le problème, c'est qu'on n'arrivait pas à avoir de salle. On avait demandé une salle, on nous disait pas non, mais... on arrivait à débloquer 2h sur une salle, entre une réunion de bridge et de la gymnastique un peu plus populaire ! Voilà... » (M.B., Collectif Tramway, 03/03/2007).

En regard des mobilisations d'associations spécialisées dans le domaine des transports urbains, on a également pu noter l'intervention d'associations de quartier, sur une base territoriale. Précisément, une autre instance de cadrage, qui s'est développée ces dernières années, consiste en la mobilisation des conseils de quartier en liaison aux dispositifs participatifs sur des projets urbains comme le tram. Une ingénieure de la TaM le souligne :

« À Montpellier, il y a des comités de quartier, ça maintenant c'est la loi Démocratie et Proximité qui organise tout ça, donc on fait beaucoup dans la concertation en amont par le biais de ces comités de quartier. Participent évidemment aux comités de quartier souvent des associations qui ont été structurées sur ce secteur... » (S.P., TaM, 19/06/2009).

C'est également le cas à Strasbourg depuis le retour de la gauche aux affaires en 2008, et l'engagement de campagne de Roland Ries de renforcer la démocratie locale. Le point est d'autant plus significatif que ceci traduit justement une participation citoyenne organisée par la collectivité à travers la mise en place de ces conseils consultatifs à l'échelle des quartiers. Ces structures regroupent, spécifiquement pour des projets d'aménagement correspondant au

¹ Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998 (1^{ère} éd., 1994).

cadre du quartier en question, des associations ou des personnes impliquées. Le responsable du GPV du Neuhof précise ainsi :

« C'est aussi la démocratie locale, elle a été largement renforcée depuis 2008 avec, à notre niveau, la démarche de concertation poussée autour du projet de rénovation urbaine. Il y a eu les conseils de quartier qui ont été institués, où tous les projets présentés font l'objet d'un avis du conseil de quartier. Donc là, en termes de démocratie locale, c'est très important et très innovant même à l'échelle nationale » (J.M., GPV Neuhof, 31/07/2009).

Pour autant, en elle-même l'existence de ces conseils de quartier ne saurait valoir gage de concertation effective ; on peut d'ailleurs rappeler que quelques années plus tôt un groupe d'opposition de gauche de Strasbourg, a dénoncé, au moment de l'affaire du Pont Churchill, l'absence d'une « réelle » concertation de la municipalité avec les habitants, en dénonçant une participation qui serait dévoyée : « *A contrario* de notre projet de développer la concertation avec les habitants, nous aboutissons à l'avènement de conseils de quartiers dont l'instrumentalisation est pire que celles des comités mis en place par nos prédécesseurs. L'absence de concertation, pour ne citer qu'un exemple, a trouvé son apogée dans les décisions prises pour le tram à Neudorf et pour le pont Churchill » (SM n° 156, 10/2004).

Il n'y a donc pas forcément accord sur les questions qui doivent être posées devant cette instance, à savoir est-elle compétente pour faire des (contre-)propositions sur un projet comme le tramway et faciliter ainsi l'entrée en négociation des associations vis-à-vis de la collectivité ? Un responsable de l'association de quartier du Neudorf ARAN regrette ainsi que ce qui a été proposé à la concertation ne corresponde pas à leurs attentes, car les projets les plus importants sont mis à l'écart du négociable ; c'est en particulier le cas de l'extension du tram vers le Neudorf en 2004 :

« Pour parler du tram, il y avait les réunions du conseil de quartier qui avaient lieu régulièrement, tout ce qui concernait le tram était considéré comme hors sujet. On intervenait régulièrement quand même, mais tout ce qui concernait le tram on ne devait pas en parler au conseil de quartier. Ce qui est quand même un peu gros, puisque le conseil de quartier devait aborder tous les problèmes. Alors on essayait de nous balancer des projets d'aménagement de la place près de l'orphelinat, alors qu'il n'y avait aucune demande dans ce sens, etc. » (G.H., ARAN, 03/06/2009).

– Professionnalisation associative et nouvelle expertise d'usage¹

Par rapport à ces modes de cadrage de la négociation, directs et indirects, émergent dans le secteur associatif des figures « professionnelles » de la participation², s'agissant de peser sur les processus de conduite du projet. Ceci amène à penser ensemble, dans les tensions possibles, les deux « pôles » qui se dégagent dans le champ associatif, entre militance et expertise.

En d'autres termes, si entrer dans l'action publique peut se faire en la contestant³, même des associatifs critiques vis-à-vis des décideurs locaux développent des compétences techniques. S'il s'agit de participer pour changer les politiques menées, encore faut-il exprimer un avis ou une contre-expertise qui puisse apparaître valablement fondé. La posture du président du Collectif Tramway de Montpellier le montre. Elle se veut appuyée sur une compétence avérée, une spécialisation. Ainsi ne parle-t-il que de problématiques de transports urbains lors d'interventions publiques, alors qu'il représente une personnalité de la société civile locale que les journalistes interrogent plus largement :

¹ Sur cette notion, Hélène Bertheleu, Catherine Neveu, « De petits lieux du politique : individus et collectifs dans des instances de "débat public" à Tours », *Espaces et Sociétés*, 123, 2005, pp. 37-51.

² Magali Nonjon, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, 70, 2005, p. 89-112.

³ Gwenola Le Naour, « Entrer dans l'action publique en la contestant », *Politix*, 70, 2005, pp. 9-28.

« Je ne prends la parole que sur ce que je connais ! C'est-à-dire les transports en commun. Pour l'inauguration du tram [décembre 2006], pour la *Gazette de Montpellier*, j'ai aidé le rédacteur à faire un numéro spécial, on a fait notre petit classement des tramways de France et j'ai fourni les photos. [...] Mais on m'a demandé aussi pour l'Europe, si je votais oui ou non, parce qu'ils ont demandé à une centaine de personnes sur la ville, et ils m'ont demandé à moi. Oui, mais [...] je ne suis pas politique, je suis associatif, je ne veux pas prendre la parole sur tout, sur la "Nouvelle Star" [émission télévisée], sur le prix des carottes ! » (M.B., Collectif Tramway, 03/03/2007).

De même, à Strasbourg, un représentant de l'association de quartier du Neudorf défend sa légitimité à intervenir sur la scène publique par rapport à l'exercice de leurs responsabilités par les élus. Ceci revient à positionner le débat à la jonction entre démocratie participative et démocratie représentative, dont on sait qu'elles tendent à s'exclure mutuellement, entre action citoyenne et conformité au suffrage :

« On a le regret du tram qui ne passe pas à Neudorf et le regret qu'il n'y ait pas eu assez de concertation. On n'arrête pas de seriner ça depuis qu'on existe, qu'il faut prendre l'avis des habitants. [...] Effectivement, la décision est prise en dernière instance par les élus, ils sont élus pour ça, mais ils sont pas élus pour faire ce qu'ils veulent pendant six ans et puis après ils sont approuvés ou sanctionnés. Je pense qu'entre temps ils ne doivent pas oublier qu'ils sont élus et, comme disait notre président d'honneur, "ils sont aussi payés par nous" » (G.H., ARAN, 03/06/2009).

Le rapport aux espaces intermédiaires que constituent les dispositifs de concertation est d'autant plus direct, car il s'agit là de scènes transactionnelles possibles sur l'association aux processus décisionnels relatifs au projet de tram. De ce point de vue, on note la mise en place de cadres de concertation plus spécifiquement dédiés à la négociation avec certaines associations, en amont ou à côté des réunions publiques « généralistes » ouvertes (au moins en théorie) à un large public. Ceci peut s'interpréter comme une dynamique transactionnelle entre les acteurs publics et associatifs qui acceptent mutuellement de rentrer en contact. Pour la collectivité, cela peut permettre *a minima* de « donner le change » dans un contexte général de montée en puissance du « débat public » en France¹, voire d'apparaître comme pionnière et innovante par le montage de scènes de passages *ad hoc*, au-delà des seuls cadres – souvent contestés de part et d'autre, on l'a vu – des réunions publiques. En même temps, il s'agit bien d'un processus d'institutionnalisation des formes de participation citoyenne par le truchement d'une arène intermédiaire se voulant novatrice², et non d'une ouverture « incontrôlée » de l'espace des possibles, qui échapperait aux élus. Ces formules peuvent être plus ou moins formalisées et rattachées aux services de la collectivité, ou davantage externalisées, *via* des instances de mission, etc. Quant aux associatifs, ils peuvent faire valoir le fait d'être retenus pour intervenir dans ces scènes « sélectives » comme un gage de l'écoute qui leur est portée par les décideurs et donc une marque de crédibilité à avancer aux yeux des habitants, pour faire bouger les choses dans la pratique, c'est-à-dire être reconnu comme des porte-parole effectifs.

Dans l'agglomération de Strasbourg, on peut mentionner en ce sens les « ateliers » mis en place par les pouvoirs publics comme mode de concertation spécifique aux groupes organisés, ici tenus en amont des réunions publiques. Lorsque la CUS projette d'étendre le réseau de tramway, à l'horizon 2006-2008, à différents quartiers, elle lance un dispositif de concertation, initié fin 2001, qui distingue en trois phases : la tenue de réunions dites « ateliers », rassemblant « les représentants des groupes et publics concernés (organismes

¹ Sous des modalités très diverses : Martine Revel *et al.* (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, coll. Recherches.

² Des expériences se multiplient à l'heure actuelle dans les grandes villes françaises, en quête d'exemplarité : Rémi Barbier, Clémence Bedu, « Vers une gouvernance démocratique des services urbains ? », in : Philippe Hamman (dir.), *Penser le développement durable urbain : regards croisés*, Paris, L'Harmattan, 2008, pp. 137-160 ; Rémi Barbier, Clémence Bedu, Nicolas Buclet, « Portée et limites du dispositif "jury citoyen". Réflexions à partir du cas de Saint Brieuc », *Politix*, 86, 2009, pp. 189-207.

socioprofessionnels, associations, etc.) », des expositions et des réunions publiques, prévues jusque juin 2002 (CM n° 19, 05/2002). Au-delà du cas d'espèce, il y a là un traitement distinct des associations par rapport au citoyen lambda dans l'organisation de la concertation, qui se retrouve de façon récurrente au travers de la distinction ateliers/réunions publiques :

« En général, on a des associations qu'on appelle thématiques, qu'on concerte plutôt lors des ateliers de travail. C'est les gens qui s'occupent par exemple du vélo... ASTUS, c'est des représentants des usagers des transports, et les associations de quartiers, des associations d'habitants, de commerçants, de sportifs, ça dépend de l'endroit où on passe. Ceux-là, en général, on prend soin de les inviter en plus petits ateliers pour avoir le temps de discuter » (G.M., ingénieur à la CUS, 21/07/2009).

De même, s'agissant du prolongement du réseau de tram vers Kehl en Allemagne : « On organise plusieurs dispositifs, il y a des réunions avec les forces vives : toutes les associations, les commerçants, les entreprises... Là, c'était essentiellement le port autonome, des entreprises du port et puis les associations de transports habituelles. Donc il y a deux-trois ateliers. On appelle ça des ateliers, et on termine le dispositif de concertation par une réunion publique ouverte à tout le monde. Et on a fait également une réunion publique côté allemand » (CF., CUS, 11/06/2010).

Le cas du GPV du Neuhof confirme ce *distinguo* opéré concrètement par les représentants de la CUS, en l'espèce entre des « forums » et des « marches participatives », s'adressant aux habitants, et des « ateliers » plus spécialisés, destinés aux associations.

« C'était une concertation très ouverte, très libre. Il y a eu différentes démarches, avec des ateliers thématiques qui invitaient les forces vives du quartier, il y a eu des marches participatives, c'est-à-dire que les élus invitaient les habitants à aller faire le tour des secteurs en projet, il y a eu un forum de rénovation urbaine [...]. Tous les habitants ont été invités [...]. Il y a les différents ateliers : vie quotidienne, c'est essentiellement l'habitat, équipements et services publics, commerces etc., et déplacements publics » (J.M., GPV Neuhof, 31/07/2009).

À cette première distinction s'ajoute une part d'institutionnalisation, à travers un « comité de projet », qui se veut une instance « mixte », entre représentants de la collectivité et un certain nombre d'associatifs du quartier, dont l'objet semble être de négocier l'acceptation sociale du projet, sur une scène réduite mais suffisamment élargie à des collectifs pour éviter des contre-mobilisations et pouvoir se réclamer de la démocratie participative. C'est bien sur le registre de l'innovation institutionnelle que se positionne le chargé de mission du GPV, alors qu'il s'agit d'un mode de cadrage du débat :

« Il y avait 180 personnes au forum, ce qui est quand même pas mal, et au total il y a environ 500 personnes qui ont été touchées, qui ont pu s'exprimer [...], ce qui est quand même important sur un quartier de 20 000 habitants. Et il y a AGATE [Association de Gestion des Ateliers du Neuhof], c'est une association représentative des habitants du Neuhof, c'est la principale association d'habitants du quartier. [...] Agate est intervenue dans le débat sur le tramway. [...] Et il y a une association de commerçants, c'est l'ACANS [Association des commerçants et artisans du Neuhof-Stockfeld]. C'est des acteurs du quartier. En général, on les associe à toutes les grandes réunions de concertation. Et on a aussi un comité de projet maintenant, sur la rénovation urbaine, qui est présidé par Ph. B. [vice-président de la CUS en charge de la rénovation urbaine] et A. N., l'adjointe de quartier, qui associe les forces vives du quartier. L'ACANS en fait partie, AGATE aussi. En fait, c'est une instance d'échange sur l'avancement du projet et la concertation autour du projet. Donc l'idée c'est de faire la concertation pas tout seul au niveau de la collectivité, c'est pas seulement les élus qui décident comment on la fait, c'est de partager la manière dont on va la mener avec les forces vives, donc avec un comité de 35 personnes. Je trouve que c'est vraiment intéressant, vraiment participatif » (J.M., GPV Neuhof, 31/07/2009).

Ces dynamiques d'inclusion variable d'un certain nombre de groupements dans des dispositifs *ad hoc* se comprennent aussi par rapport à un processus de professionnalisation des associatifs qui interviennent sur les projets de TC urbains, et cela sur la durée. Le profil de ces responsables associatifs n'est pas unique, mais on remarque une proportion importante de retraités, disposant d'un capital social conséquent, à la suite d'une carrière professionnelle bien remplie et avec une insertion locale conséquente. C'est aussi bien le cas du président de l'ARAN, association de quartier (du Neudorf), que de celui de l'ASTUS, association spécialisée sur les transports urbains, à Strasbourg :

« Les TC en général et le tram sont des problèmes qui concernent vraiment tous les habitants et Neudorf en particulier. Donc forcément on s'est beaucoup investis. Moi personnellement je suis retraité du CNRS, j'étais ingénieur en biologie et j'habite Neudorf depuis vraiment très longtemps, et je m'investis pas mal dans cette association » (G.H., ARAN, 03/06/2009).

« Je suis le président de l'ASTUS. [...] J'ai une formation de bureau d'études, j'ai travaillé dans le privé dans l'organisation de gestion de production et puis la conjoncture en France n'étant pas toujours très géniale je me suis dit la fonction publique, c'est un petit plus tranquille, je suis passé dans l'enseignement [professeur de dessin technique]. Et maintenant je suis à la retraite, je cumule différents emplois bénévoles associatifs et je suis adjoint au maire d'une commune de la périphérie strasbourgeoise » (M.M., ASTUS, 13/05/2009).

Très explicitement, le président de l'ASTUS fait état de ses activités d'ordre national et régional au titre de la FNAUT, qu'il préside en Alsace. De ce fait, il siège dans de nombreuses instances d'expertise, reconnues institutionnellement, dont il peut se réclamer localement pour fonder ses prises de position dans le domaine des transports collectifs. Lorsqu'il déclare privilégier ses fonctions nationales (et les rétributions symboliques qu'elles semblent lui procurer¹), on comprend bien que le parcours de cet associatif l'a conduit d'un cercle militant et politique en faveur du tram à Strasbourg vers l'endossement d'une posture experte, d'abord institutionnelle, et susceptible d'être reconnue à ce titre :

« Actuellement, je fais partie de la commission ministérielle qui s'occupe de prévoir les modalités pour l'ouverture du marché du TER. J'ai reçu hier une invitation par l'École des Ponts à Paris pour venir à une table ronde le 17 novembre, il y aura certainement des pointures de la SNCF. [...] Je représente la FNAUT à chaque fois. C'est des choses qui sont intéressantes. Je faisais partie – enfin, je fais partie toujours mais j'ai pas le temps d'y aller – du Programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres. Je suis au comité régional des transports. Je suis à la commission des sanctions administratives pour les transporteurs qui font des bêtises [...] Le président du tribunal administratif préside tout ça, et là on délibère et on émet un jugement : on ferme la boîte, on enlève des licences... Tout ça c'est aussi dans les transports, donc ça c'est pas ASTUS c'est FNAUT. [...] [ASTUS], je me suis retrouvé président, de fil en aiguille, parce que j'étais déjà à la FNAUT, mais la FNAUT m'intéresse plus d'ailleurs, c'est plus intéressant sur le niveau national » (M.M., ASTUS, 13/05/2009).

Dès lors, c'est au titre des ressources expertes qu'ils se sont constituées que ces responsables associatifs interviennent dans le cadre des procédures de concertation des projets de tramway. Ils y sont acceptés à ce titre et s'expriment suivant un argumentaire appuyé sur le technique. Le président de l'ASTUS donne un exemple, dont il revendique la paternité, quant à l'extension du réseau de tram vers Hœnheim, en périphérie de Strasbourg :

« Il y a Hœnheim gare, l'intermodalité, à l'époque où il y a eu l'extension de la ligne B. [...] [Comme je suis] un ancien prof de dessin technique, plus un ancien de bureau d'études, je demande à voir les plans, parce que ça me parle. Donc on nous sort les plans, parce qu'ils nous aiment bien... Sur les plans, je leur explique qu'ils sont à 200 m d'une voie ferrée, dans une zone où il n'y a pas de constructions, ça coûte pas cher à exproprier et là on pourrait aller vers une voie ferrée et, après, avoir la possibilité de faire une station d'échange, etc. etc. La personne, un peu interpellée, me dit "je vais aller voir". Réunion suivante, deux ou trois mois après : "Bon, bonne nouvelle, on prolonge de 100 m jusque là-bas » (M.M., ASTUS, 13/05/2009).

Ce n'est donc pas dans une posture militante que s'inscrit notre interlocuteur, mais dans un échange d'arguments avec la collectivité et ses services, suivant un discours modéré qui donne à comprendre l'inscription dans une logique transactionnelle ; celle-ci passe par la reconnaissance de la position et des logiques de l'autre, non seulement comme partie à la négociation, mais aussi dans la prise en compte de ses différences. On peut lire ainsi le témoignage du président de l'ASTUS quant à ses interventions dans les processus de négociation du projet de tram :

¹ Par analogie, l'analyse classique de Daniel Gaxie : « Économie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, XXVII(1), 1977, pp. 123-154.

« Quand on discute avec eux [CUS et CTS], c'est pas pour critiquer ou dire on est contre. C'est plutôt pour dire "on peut faire mieux, on pourrait faire autrement", et on fait des propositions. Généralement, elles tiennent la route, sauf qu'après, faut défendre le bout de gras, c'est-à-dire qu'eux ont d'autres arguments que les nôtres. Nous, c'est l'intérêt général de la collectivité ; eux, ils ont aussi un autre argument qui est "attention, ça c'est de l'argent, c'est des impôts et ça on en paie déjà trop" » (M.M., ASTUS, 13/05/2009).

Significativement, c'est justement au titre de l'absence de contre-propositions étayées techniquement – c'est-à-dire l'usage d'un langage partagé, autorisé et autorisant, une expertise face à une autre – que les décideurs locaux attaquent la crédibilité des mobilisations associatives, pour les délégitimer en tant qu'opposants « de principe », et non force de propositions alternatives. C'est toute l'importance pour les collectifs de pouvoir mettre en avant un équipement expert qui ressort ainsi, en même temps que la vision des collectivités consistant à tenir le principe du tram et de son tracé comme globalement acquis, et de n'envisager le débat, voire la négociation, que sur des aménagements limités. Dans une telle lecture, le premier choix relève en effet du politique, il est non-négociable, le second du technique, dont on peut discuter à condition de partager les conditions de félicité de l'échange, sur le registre expert et non militant : amender mais non remettre en question. Le propos d'un fonctionnaire de la CUS le fait comprendre, lorsqu'il revient sur une controverse relative au tracé du tram au Neudorf :

« Il y a eu des recours, des gens qui étaient pas d'accord, mais il y a eu des recours à chaque extension. Mais ça veut pas dire pour autant qu'ils font des contre-études ou des contre-propositions. Généralement, le recours dit "la CUS veut mettre le tram ici, ça nous dérange, c'est trop près du parc, les rues sont trop étroites..." , des choses comme ça. Mais dire qu'ils amènent un dossier, en disant "on propose de passer à tel endroit plutôt qu'à tel autre", c'est pas le cas chez nous. [...] Nous on concerte, on discute avec les gens qui veulent discuter avec nous... Mais il n'y a pas de structure associative qui permette de développer des contre-projets citoyens ou associatifs [...]. Certes, il y a trois-quatre ans, le débat route du Polygone et Jean-Jaurès [pour la desserte par tram du Neudorf], est-ce que c'était un contre-projet ou un rejet ? Les habitants de la route du Polygone n'ont pas demandé le tram chez eux. Par contre, ceux qui voulaient envoyer le tram sur la route du Polygone, c'étaient certaines associations de Jean-Jaurès. [...] Dans 17 m d'emprise, on ne sait pas mettre grand-chose : une station tram, ça fait déjà 13 m, donc après il vous reste 4 m pour mettre une voie de circulation, deux trottoirs... les gens réfléchissent un petit peu et ils ont compris que c'était pas forcément dans leur intérêt. Par ailleurs, ça aurait aussi provoqué des reports de circulation vers Jean-Jaurès. [...] Mais l'affaire n'a pas véritablement été analysée par les associations. On est encore trop souvent au dialogue "je suis contre", il y a rarement quelqu'un qui nous dit "voilà, j'ai dessiné un truc"... » (G.M., CUS, 21/07/2009).

L'initiative lancée en 2009 par l'association de quartier du Neudorf, l'ARAN, peut se lire comme une tentative de réponse à ce mode de critique des représentants institutionnels à l'encontre des expressions des groupements associatifs. Il s'agit de former des citoyens à un certain nombre de techniques, afin qu'ils s'approprient de façon active les dispositifs de concertation – ce qui s'avère aussi un mode de réplique à un autre argument des décideurs, à savoir l'existence d'un fossé entre l'opinion générale des habitants et celle d'une minorité mobilisée (mais non représentative) que traduiraient les associations, que ce soit sur une base thématique ou territoriale :

« Actuellement, on est en train de mettre sur pied un projet d'apprentissage de la démocratie avec comme but ultime de former les gens. À partir de simples citoyens, de les former pour qu'ils soient aptes à participer à des débats, prendre la parole en public, à argumenter, etc. De façon à ce que les débats publics ne soient plus simplement des débats entre spécialistes ou entre professionnels ou semi-professionnels, membres d'associations, présidents d'associations qui interviennent, et puis le citoyen de base il n'ose pas, il a peur de dire des bêtises, il a peur de mal s'exprimer, il a peur de se faire envoyer sur les cordes par un technicien, par quelqu'un qui a des connaissances techniques... Nous, on aimerait faire un essai, de voir comment on peut amener un certain nombre de personnes à pouvoir participer, à exercer vraiment leur droit démocratique, ce que beaucoup de gens hésitent à faire » (G.H., ARAN, 03/06/2009).

De plus, il ne faut pas s'y tromper, la controverse peut aussi porter sur la nature de l'expertise : une contre-expertise avérée¹ n'est pas nécessairement bien acceptée par les décideurs, à partir du moment où elle ne se fonde pas dans les dispositifs participatifs mis en place et cadrés par la collectivité. Si certaines mobilisations sont décriées pour ne pas proposer de scénarios alternatifs, d'autres ne sont pas davantage acceptées, pour entrer en négociation, si elles se basent sur une expertise technique et d'usage étayée, car elles peuvent alors remettre en cause la posture des élus à travers le projet dont ils se veulent porteurs ; là aussi, on peut se retrouver dans une situation de clivage durci et non de transaction. Les témoignages du président du Collectif Tramway, de celui de l'association Vélocité comme d'un urbaniste de la Chambre de Commerce de Montpellier concordent :

« Un membre du Collectif aimait beaucoup parler d'expertise. Il faut dire que lui, son métier, c'est consultant en transport. Donc il savait de quoi il parlait. Bon, et ça, les élus ne l'ont pas admis. Psychologiquement, ils nous ont vus comme, le mot a même été dit dans une interview, comme une opposition frontale. Alors que ce n'était pas du tout ça. Nous on avait envie d'améliorer les choses. À partir du moment où on défend les transports en commun, on n'avait pas à entrer en conflit avec les élus qui étaient en train de décider. Par contre, la loi prévoit que les associations soient entendues, qu'il y ait de la concertation. Mais, en fait, ce n'était pas de la concertation, c'est de l'information. Souvent, je me suis entendu dire dans des réunions "Mais, M. B., pourquoi vous voulez parler, on les connaît vos idées ! Vous l'avez déjà dit". Mais c'est pas le problème que je le dise, le problème c'est que je sois entendu ! » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

« C'est sûr que pour eux c'est plus confortable d'avoir des opposants qui sont complètement idiots et qui disent juste "le tramway, c'est de la merde, on n'en veut pas". Ou alors "il faut que vous passiez dans la rue d'à côté". Mais il n'y a pas de raisons objectives pour que ce soit gênant d'avoir des citoyens compétents. Sauf que là il y a un vrai problème parce que les objectifs n'étaient pas les mêmes. Les citoyens voulaient que le tramway soit un système de transport efficace et que cela ne coûte pas excessivement cher et les dirigeants, eux, voulaient valoriser des terrains à construire et puis ils voulaient déplacer le centre ville vers l'est. C'est sûr que si on avait interrogé les citoyens sur ces objectifs-là, ils auraient dit "ben non, je ne suis pas d'accord" » (M.J., Vélocité, 06/07/2009).

« Ça a été une cause de crispation, importante, c'est comme un système qui se visse et qui se bloque ! C'est-à-dire que leurs incertitudes [des décideurs locaux] et leurs inquiétudes ont fait qu'ils n'ont pas accepté les remarques. Et ils avaient des remarques de gens en face qui en connaissaient un bout, quand même ! Qui apportaient des arguments de poids. Donc, ça les a crispés encore plus et ça a créé le Collectif Tramway. C'est le système du double vissage, quoi » (R.S., CCI de Montpellier, 24/06/2009).

Ces acteurs regrettent ainsi que le processus d'inclusion d'associatifs dans les circuits de la décision, comme il a eu lieu à Strasbourg autour des premiers promoteurs socialistes du tram puis des responsables de la CTS eux-mêmes, n'ait pu connaître des développements semblables à Montpellier. À ce titre, c'est bien des compétences expertes au sein du comité qu'il est question et du « gâchis » consistant à les écarter, et non d'oppositions militantes initiales. Ce sont plutôt les transactions intersectorielles entre les groupes d'acteurs locaux qui se sont dénouées autrement dans la configuration montpelliéraine que dans celle de Strasbourg, où la position de l'ASTUS a pu apparaître comme un compromis possible. Ce produit transactionnel a fait défaut à Montpellier, les intérêts et les valeurs des uns et des autres n'ayant pas pu se rapprocher suffisamment, ainsi qu'il ressort des propos du président du Collectif Tramway :

« Je pense que les élus se sont privés, parce qu'à Montpellier, on était une dizaine à bien connaître les transports. Et ils auraient fait comme à Grenoble, ou à Strasbourg dans une moindre mesure, ils auraient fait un lieu d'échange entre les techniciens, le bureau d'études et les associatifs, on aurait pu amener beaucoup d'éléments positifs et surtout faire en sorte que le coût de réalisation soit diminué. Quoique, ce n'est pas le problème des élus, ils ne cherchent pas à diminuer les coûts. Et le bureau, eux, ils n'y tiennent pas du tout. [...] Il faut vraiment que les élus aient une volonté de rencontrer des associatifs. Mais je suis sûr qu'ici on aurait pu leur faire faire des économies et leur faire adopter quelques modifications

¹ Georges Gontcharoff parle aussi du recueil de l'intelligence citoyenne : « Démocratie descendante et démocratie ascendante », *Les nouvelles clés*, http://www.nouvellescles.com/article.php3?id_article=1267.

techniques qui auraient été avantageuses pour le réseau. Mais ça a été vraiment impossible » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

Les rapports entre les associatifs engagés sur le projet de tram et les techniciens de la TaM ou de la Communauté d'agglomération sont très significatifs de logiques transactionnelles devant demeurer tacites pour fonctionner sous peine de se rompre. C'est bien de contacts toujours informels que parle l'animateur du Collectif Tramway lorsqu'il évoque l'écoute d'un certain nombre de techniciens – qu'on ne peut donc rapporter à un groupe unitaire, notamment en fonction de leur affectation institutionnelle et dans le processus de projet –, alors que le groupement se mobilisait autour des tracés du tram, en proposant d'autres parcours de dessertes :

« Les techniciens, ils aimaient bien discuter. Les techniciens, on arrivait bien à discuter. On arrivait même à avoir des confidences parce qu'il y en avait certains qui avalaient leurs chapeaux parce qu'ils étaient convaincus que cela aurait pu être fait différemment et mieux. Mais là aussi, ils n'avaient pas les moyens d'être écoutés totalement, quoi. [...] On les rencontrait lors des réunions [...], sinon on les rencontrait le samedi. On buvait un café ensemble. Certains venaient au stand [que tenait le collectif pour communiquer et faire signer une pétition contre le tracé de la ligne 2], le samedi, ils venaient jeter un coup d'œil, on discutait mais, vous voyez, c'est toujours informel. Jamais quelqu'un ne nous a dit : "venez me voir à la TaM, venez me voir à l'agglomération". Jamais. C'est sur les chantiers aussi : quand les chantiers ont commencé, on les rencontrait. Il y avait des techniciens de l'agglomération et puis des techniciens de la TaM, mais les techniciens des bureaux d'étude, plus rarement. Les bureaux d'étude, pas trop, en général ils n'aiment pas trop. Mais l'agglomération, ils aiment bien discuter en général, même les techniciens et les employés de la TaM, les conducteurs. [...] C'est possible de discuter, mais c'est toujours non officiel » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

C'est là une marque de ce que la démocratie participative s'interprète comme une transaction tripolaire : tandis que la démocratie représentative combine deux légitimités – politique et technique –, en apparaît ici une troisième, celle de la mobilisation citoyenne et ses expressions organisées. Celles-ci induisent une ouverture du champ des alliances possibles, davantage fluctuantes : une partie des associatifs peut, sur tel ou tel sujet, s'appuyer sur le soutien d'une fraction des administratifs ou des techniciens¹. Mais les limites de l'échange sont réelles. Car l'officialisation de ces contacts conduit à leur disparition, compte tenu de la tension sur la « bonne » expertise et la légitimité institutionnelle qui prend alors le dessus, lorsque les scènes se formalisent ; une négociation sur le projet de tram est ici contrariée par les difficultés à nouer en amont une autre forme de négociation, celle-ci sur les positions expertes des différentes parties et les conséquences d'une reconnaissance de l'expertise associative dans le ressenti des professionnels de la ville, au sens large :

« Les techniciens, même si on les connaît beaucoup – ils sont sympas, on peut discuter avec eux le long des chantiers ou bien quand on les rencontre –, ils sont quand même réticents à se mettre autour d'une table avec des gens qui en connaissent autant qu'eux, qui sont bénévoles, alors qu'eux, les prestations de leur bureau d'études sont payées très chères et qu'ils ont de gros salaires. Alors ça ne marche pas » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

Le recours à des expressions davantage militantes et contestataires peut alors se comprendre par cet insuccès de l'association, souhaitée au départ, à des dispositifs par lesquels ces représentants de groupements spécialisés sur les questions de transports pouvaient espérer faire entendre leur voix et obtenir des aménagements du projet de tram. De là le développement d'un autre équipement expert, alternatif à celui de la collectivité et davantage pensé « contre », en termes de dénonciations. C'est par exemple le cas de la réalisation d'un site Internet permettant de suivre au plus près l'avancée des travaux... et leurs petites et grandes défailances ! On s'éloigne alors des dynamiques transactionnelles, y

¹ Maurice Blanc, « Conflits et transactions sociales : la démocratie participative n'est pas un long fleuve tranquille », *art. cit.*, p. 33 ; David M. Smith, Maurice Blanc, « Participation and grass-roots democracy », *art. cit.*, p. 298.

compris à l'endroit des techniciens, qui peuvent y voir une intrusion dans leurs compétences et un mode de contrôle susceptibles de les mettre en cause vis-vis des commanditaires ; c'est la production d'un contre-discours qui prend le dessus, appuyé sur des « preuves » visuelles :

« D'ailleurs, deux ou trois fois, les techniciens me l'ont dit, au second degré, "merci de surveiller nos chantiers". Parce que bien sûr, ils faisaient un truc et le soir même c'est sur le site Internet, donc ça les embêtait un peu. Les photos, les incidents, les loupés. Alors il y en a un, un jour qui m'a dit "qu'est-ce que vous avez trouvé encore ce week-end ? Parce que le bureau d'études, la première chose qu'ils font le lundi, c'est de regarder sur Internet pour voir ce que vous avez encore trouvé. Vous êtes stressant". Oui, mais c'est le but. Ça, c'est le site tramway indépendant que j'ai fait avec un ami. [...] Parce qu'on est intéressé par ça et puis aussi parce qu'on en avait marre de voir que sur le site de la TaM il n'y avait aucune info. Donc on s'est dit : on va les prendre à leur propre piège... C'était le premier site comme ça en France où il y avait toute la chronique. [...] C'est-à-dire l'actualité par ligne, l'actualité de la construction. Donc ça les embête ! » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

C'est l'importance des configurations locales d'acteurs et des conditions de félicité des énoncés produits qui ressort, en termes d'inclusion ou non de certains acteurs associatifs dans les arènes de décision, directement et-ou *via* des cadres de concertation, quant à la validation d'une expertise comme recevable ou non – et cela en fonction de séquences transactionnelles qui vont déboucher sur une prise en compte négociée ou pas. Cette dimension de la temporalité du projet est de taille, à deux titres au moins. D'une part, l'avancement d'un projet conduit à des apprentissages de la part des décideurs, quant au pilotage technique du projet son acceptation sociale. Le vice-président de la Communauté d'agglomération de Montpellier le laisse entendre :

« Je crois que les gens ont compris que le tramway, c'est un plus pour eux, il n'y a aucun doute là-dessus. En plus, on... se perfectionne. La troisième ligne, je crois qu'on commence à devenir bon ! [...] D'ailleurs, pour la ligne 3, on n'a eu aucun recours auprès du TA [tribunal administratif]. Aucun recours » (R.S., vice-président de la C.d'aggl. de Montpellier, 18/06/2009).

D'autre part, ce qui est avancé dans une conjoncture critique, et repoussé justement en raison d'une fluidité des cadres qui grève les marges de compromis (ou leurs perceptions), peut être validé à un autre moment, dans une conjoncture routinière. Un urbaniste de la CCI de Montpellier qui a eu maille à partir avec la Communauté d'agglomération relativement au tracé polémique de la ligne 2 interprète de la sorte une position plus ouverte des élus dans le cadre de la concertation sur la ligne 3, justement parce que cette dernière ne focalise pas de mobilisations particulières :

« Je ne suis pas dans la tête des gens, mais je pense que c'est une maturité par rapport à un outil, une vraie prise de conscience, c'est-à-dire que finalement ils ont fait deux lignes, il y a eu des erreurs mais ce n'est pas catastrophique et bon, ils sont à peu près sûrs de leur outil, donc ils se sentent pas agressés chaque fois qu'on peut mettre en doute, donc voilà. [...] Ils sont moins inquiets là-dessus maintenant, donc ça se passe mieux aussi, je pense que les réunions sont plus détendues, ils ont plus d'arguments de réponse : le tramway publicité, ça c'est clair, les gens apprécient le tramway. Ça conforte la position politique, quoi » (R.S., CCI Montpellier, 24/06/2009).

Dans le même sens, il n'est peut-être pas étonnant que le président du Collectif Tramway, aujourd'hui dissous, fasse état d'une sorte de reconnaissance *ex post* de l'expertise de sa structure par les élus montpelliérains ; à savoir que nombre de revendications déjugées en 2004, au moment des mobilisations contre le tracé de la ligne 2, seraient finalement en passe d'être intégrées aujourd'hui aux futurs développements du réseau de tram :

« On peut dire que six ans après, toutes les propositions sont en cours d'être adoptées. C'est ça qui est incroyable : le passage sur le Jeu de Paume, le prolongement par les anciennes voies ferrées, tout ce qu'on a proposé est en phase d'être adopté. [...] Petit à petit, dans les réflexions de l'aggl., tout ce qu'on nous disait "c'est impossible", maintenant c'est défendu soit par la TaM soit par les élus. [Pour le prolongement à l'Ouest :] On proposait, par l'ancienne voie ferrée, d'aller jusqu'à Montbazin. À l'époque, on nous disait "c'est impossible, c'est irréalisable, il n'y a pas de clients". Maintenant, M. Le Tourneur [TaM] défend, plusieurs fois dans une interview dans *La Vie du Rail* [magazine spécialisé], la

thèse que pour lui, le parcours le plus intéressant, c'est d'aller jusqu'à Montbazin ! [...] Donc ça prouve qu'ils ont bien écouté, qu'ils ont bien lu ce qu'on a mis dans les enquêtes – jamais ils ne nous le diraient, les élus – mais qu'ils avaient tenu compte de ce qu'on avait dit. Vraiment, on n'est pas dans une culture du consensus, il faut vraiment faire allégeance pour se faire entendre et puis après prendre la parole quand on vous la donne et pas plus quoi » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

– La participation du citoyen

À côté ou en plus des expressions associatives – dont on a vu qu'elles font l'objet d'un traitement souvent différent des prises de parole individuelles –, le répertoire de la participation dans les projets urbains s'adresse aussi au citoyen. Or, l'engagement ne va pas de soi, on le sait¹, aujourd'hui où se repèrent les figures l'acteur consommateur, usager ou client plus que militant². Il est dès lors fréquent d'entendre chez les animateurs de collectifs le souhait d'une mobilisation plus intense de la population, qui s'avère fluctuante. Ainsi n'est-il pas aisé de mobiliser de façon importante les citoyens à participer à des réunions d'information sur une desserte de tram qui va pourtant les concerner directement dans leur quartier, explique le président de l'association de quartier du Neudorf, à Strasbourg :

« On a fait des essais, pour la première enquête publique, on a distribué des tracts place du marché, on a même préparé des lettres-types en disant aux gens “envoyez ça”, etc. Les lettres types, il y en a quatre ou cinq qui sont arrivées, c'est des gens que je connaissais personnellement. Tout ça pour dire qu'on amène pas facilement les gens à se déplacer à des réunions ! » (G.H., ARAN, 03/06/2009).

Qui plus est, lorsqu'il s'agit de projet de tramway, le « citoyen » peut avoir plusieurs casquettes : à proximité des lignes, il est d'abord riverain ; mais, à une échelle plus large, il est aussi usager potentiel de ce service produit par la collectivité. Au-delà, on note aussi l'investissement de groupes particuliers, à commencer par les commerçants, sensibles à la façon dont on fabrique une ville dont l'accès se montrera plus ou moins favorable à leurs activités. Et l'on pourrait également penser aux promoteurs immobiliers par exemple, qui sont ressortis à plusieurs reprises en filigrane de nos entretiens. Aussi est-ce le sentiment d'un public hétéroclite que conserve, à Strasbourg, l'adjoint au maire qui a animé en 2009 une série de réunions de concertation relatives aux extensions du tram :

« Un ensemble disparate de commerçants, d'artisans, de professions libérales, d'habitants, de personnes qui se sentent motivées. [...] C'est pas automatiquement de l'enthousiasme mais c'est de l'intérêt et je veux dire c'est le souci de citoyen de participer d'une manière ou d'une autre au devenir de son propre environnement, et on n'arrivera jamais à attirer tout le monde. Les vecteurs de communication, les relais d'opinion, en gros, étaient présents » (J.-J. G., adjoint au maire de Strasbourg, 09/06/2009).

On retrouve alors, dans le discours des décideurs, un propos de mise à l'écart de la protestation citoyenne, lorsqu'elle est exprimée par des riverains, pour ce qu'elle ne serait que le produit d'une vue étroite et personnelle – soit l'opposé de l'intérêt général que l'élu, lui, se devrait de défendre. Par exemple, parlant de la ligne 3 du tram comme d'un tracé consensuel, cet élu montpelliérain ajoute au détour d'une phrase, comme un propos entendu : « Vous savez, sur 22 km, vous tombez toujours sur l'énergumène qui ne veut rien entendre parler, mais c'est tout. Parce qu'on lui prend un bout de terrain... » (R.S., vice-président de la C.d'agglomération de Montpellier). Ceci peut correspondre, de la part des décideurs, à un discours de justification de la politique menée, par une montée en généralité. De même, un fonctionnaire de l'agglomération de Montpellier met en balance, relativement à l'inauguration du tramway, quelques mécontents de voir la ligne circuler à proximité directe de leur domicile, par rapport à une amélioration générale du service rendu à la population :

¹ Par exemple, Jacques Ion parle d'« engagement distancié », c'est-à-dire une implication réversible et limitée, symbolisée non par un timbre mais par un *post-it* : *La fin des militants ?*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1997 et Jacques Ion (dir.), *L'engagement au pluriel*, Saint-Étienne, Presses Universitaires de Saint-Étienne, 2001.

² Claude Dubar, *La crise des identités. L'interprétation d'une mutation*, Paris, PUF, 2000, pp. 145-146.

« C'est réellement l'attente des gens, le tramway. On l'a bien vu lors de la concertation puis de l'enquête publique de la 3^e ligne, au-delà des débats naturels qui se font sur le tracé, puisque certains préféraient que ça passe dans une rue plutôt que dans une autre, d'autres personnes, qui sont directement touchées, bien évidemment demandent la modification du projet parce qu'ils préfèrent que ce soit à côté. Au-delà de ça, l'attente unanime des gens, c'est "quand est-ce que l'on va pouvoir enfin monter dans ce tramway ?" » (M.L., C.d'agglo Montpellier, 28/02/2007).

Le président du Collectif Tramway souligne la mobilisation d'un certain nombre de riverains des lignes de tram projetées, essentiellement au titre du bruit qu'occasionnerait la circulation des rames, ou contre des expropriations de terrains liées aux emprises, mais sans s'associer pleinement à ces motifs :

« Les riverains, ce qu'ils craignent le plus, c'est le bruit. Le bus fait bien plus de bruit que le tram, mais c'est le bruit. [...] Cela a engendré la création de l'association des riverains du tram. [...] Ils ont fait un procès à l'agglo pour le bruit. Ça a duré des années parce que, bien sûr, c'est passé au tribunal administratif puis à Marseille [Cour administrative d'appel], etc., etc. [...] Il y avait des gens qui venaient pour défendre leur territoire quoi. Parce qu'on leur prenait du terrain, parce qu'ils se sentaient lésés » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

Il faut signaler que certains associatifs ne sont pas très éloignés dans leur jugement, estimant que l'enjeu de la mobilisation citoyenne dans la négociation d'un projet comme le tram est justement d'associer suffisamment de partenaires et d'habitants pour que les dispositifs ne soient pas confisqués par une minorité d'opposants aux arguments pas nécessairement recevables, selon eux. On retrouve ainsi le balancement précédemment dégagé au niveau des positionnements associatifs, entre des structures de mobilisation militante contre un projet et d'autres souhaitant l'amender par la négociation – et donc nouer des contacts porteurs avec les collectivités. L'ARAN, au Neudorf, se veut de ces dernières, et son président vient à son tour regretter l'effet Nimby, amplifié par la désaffection d'une majorité des habitants :

« Il devrait y avoir une sensibilisation au fait qu'il y a une enquête publique et qu'il faut aller donner son opinion. Si on ne donne pas son opinion, ne se retrouvera à l'enquête publique que l'opinion des gens qui sont concernés et pas toujours dans le bon sens : très souvent, c'est le syndrome Nimby, quelqu'un qui est contre le tram à cet endroit-là parce qu'il n'a pas envie d'avoir le bruit du tram sous ses fenêtres ou... ça, ça a été un argument au centre : que la racaille de Neuhof [quartier dit sensible] débarque grâce au tram au centre de Neudorf. [...] Alors, d'une enquête publique à l'autre, on retrouve les râleurs de service et les gens qui sont pas contents... pas contents parce que Neudorf change et puis c'est tout » (G.H., ARAN, 03/06/2009).

La place des commerçants dans les mobilisations relatives aux dessertes de tram est un autre point sensible. Il n'y a en effet pas de position unique, on le devine, en fonction du lieu dont il est question, de l'activité exercée, etc. Mais la question de l'accessibilité du centre-ville est toutefois une problématique récurrente. Là encore, sa perception est complexe, entre la vision du tram comme un outil pertinent pour drainer de la clientèle en nombre et celle qui se focalise sur la suppression de places de stationnement, souvent corrélée, devant les magasins. Cet urbaniste de la CCI de Montpellier positionne bien les enjeux, qui vont être ceux de l'acceptation du projet et des négociations susceptibles de l'accompagner :

« Les petits commerçants, ils sont favorables au tramway. La meilleure preuve, c'est qu'ils ont la hantise qu'il y ait une grève. Ceci étant, ils sont favorables à un équilibre entre les modes [de déplacements]. Des choses qu'ils ne peuvent pas entendre, c'est quand [...] la mairie dit "on ne pourra pas faire le parking du Peyrou mais on va mettre le tramway sur l'Arc de Triomphe, donc c'est pareil". Ben non, c'est pas pareil. [...] Le commerce, ça couvre toute une gamme de gens et il y en a qui ne viendront pas en tramway et il faut qu'ils puissent venir. Même, il y a un problème de hiatus qui va toujours croissant à ce niveau-là, entre l'accessibilité toujours plus transports collectifs donc qui est classes populaires et classes moyennes avec le tramway, mais pas les classes supérieures, et le commerce, dans le centre-ville, c'est toujours plus cher, on a des loyers chers et donc on fait du commerce de luxe. Vous voyez, les clients des commerces de luxe, c'est pas ceux qui viennent en tramway. Voilà » (R.S., CCI de Montpellier, 24/06/2009).

L'opposition d'un certain nombre de commerçants du centre-ville au tracé de la ligne 2 du tram de Montpellier peut se comprendre de la sorte ; la « boucle du Lez » leur est moins favorable qu'une option ceinturant le centre-ville, pour ramener des clients potentiels :

« C'était principalement des commerçants du centre ville qui auraient aimé que la ligne 2 fasse le tour de l'Écusson plutôt que d'aller vers le Lez, pour desservir le centre ville. [...] Sur la Comédie, le samedi, on estime qu'il y a entre 60 000 et 80 000 personnes qui passent. Bien sûr, l'idéal ce serait que tout le monde aille dans les commerces... » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

On voit de la sorte comment des questionnements relatifs aux déplacements urbains circulent entre les groupes d'acteurs et sont appropriés en fonction d'intérêts divers. Cela traduit en même temps la nécessaire production d'« alliés » pour qu'une cause prenne, ici quant à la genèse du Collectif Tramway, rassemblant différentes associations locales.

Inversement, dans le quartier de l'Esplanade à Strasbourg, des commerçants soulignent l'intérêt qu'ils voient dans les liaisons de tram pour le fonctionnement de leur affaire, en termes de développement économique. Exemple parmi d'autres, le propriétaire d'un salon de coiffure et président de l'association des commerçants, artisans et professions libérales de l'Esplanade salue l'arrivée du tram : « La place de l'Esplanade est en train de prendre ses marques, on sent le retour de la clientèle de passage. C'est le moment ou jamais d'unir nos énergies pour nous faire connaître auprès des usagers ! », explique-t-il (SM n° 185, 07 à 08/2007).

Compte tenu des intérêts à défendre qui ne se superposent pas forcément, dans de possibles négociations du projet de tram, des tensions entre associations peuvent également exister localement entre les associations de commerçants et de riverains ou d'habitants. Par exemple, à Strasbourg, alors qu'au moment du prolongement du réseau au milieu des années 2000, l'association de quartier ARAN, du Neudorf, s'est mobilisée en faveur d'une desserte par tramway du centre du quartier, l'association des commerçants a, de son côté, fait pression sur les élus – dont la conseillère générale du canton qui allait devenir maire de Strasbourg – pour les dissuader d'opter pour ce scénario, et y est parvenue. Les souvenirs du président de l'ARAN traduisent une ambiance d'affrontement entre associatifs dont les motifs d'action et les visions divergent, du moins à un instant donné :

« L'association ACDAN, l'Association des commerçants et détaillants de Neudorf, était contre [faire passer le tram au centre de Neudorf] parce qu'ils avaient encore comme point de vue que les clients doivent pouvoir garer leur voiture devant le magasin. Donc ils étaient absolument contre et comme ils étaient très proche de Mme Keller, et l'ont soutenue vigoureusement au cours de sa campagne électorale, ils ont obtenu gain de cause. [...] Qu'est-ce qu'on s'est fait traiter de tous les noms à défendre un tram, que le tram c'était la mort du commerce, etc. [...] On s'est fait traiter de faux frères parce qu'on faisait signer nos pétitions à la faveur du tram place du Marché. On l'a fait signer à des commerçants qui étaient membres de l'ACDAN, on nous a dit : “vous avez fait croire aux gens que vous étiez l'ACDAN, alors ils ont signé”. Faut quand même pas prendre les gens pour des idiots, surtout qu'on se présentait pas avec une canouille, on disait bien qui on était » (G.H., ARAN, 03/06/2009).

Au final, des expériences de concertation autour des projets de tram, ressort la primauté des élus et des techniciens au sein des « coalitions de planification urbaine »¹. Les associations et autres formes de représentation des intérêts sociaux doivent accepter des relations asymétriques dans une participation qui conserve une dimension coercitive. Si des scènes plus ouvertes existent et se font entendre, le fonctionnement de ces forums, certes hybrides, reste restreint à certains acteurs davantage que d'autres², à certaines échelles plus que d'autres également.

¹ Rémi Dormois, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, 56(5), 2006, pp. 837-867, cité p. 863.

² Si la notion de forum hybride est couramment associée à celle d'assemblée publique hétérogène et largement ouverte, le texte précurseur de Michel Callon et Arie Rip décrit un espace d'intégration des diverses contraintes existantes dans une dynamique de co-production des savoirs et des normes : « Humains, non-humains : morale

Proximité et concertation : information ou transaction, quels dispositifs et quelles négociations de projet ?

Si la concertation est donnée à voir au titre de la production d'une exemplarité affichée, c'est essentiellement le cas à des échelles spatiales resserrées : la fameuse « proximité » chère à la démocratie locale¹. La littérature converge pour souligner le fait que la mise en place de dispositifs de participation correspond surtout à des enjeux de « petite politique » ancrés dans le « proche » et le « local »², à l'instar d'aménagements d'espaces publics et d'équipements collectifs à l'échelle du quartier³. D'aucuns ont pu y voir une tentative d'« évitement du politique » par la concertation⁴, ou encore une réification des figures de cette dernière, par exemple autour de la consommation de masse dans le cas des transports urbains⁵.

Un critère pratique récurrent de l'association (ou non) des habitants à des décisions d'urbanisme tient à l'échelle des projets à laquelle on se situe. En effet, la proximité géographique, aussi ambiguë qu'elle soit, participe, une fois associée aux proximités institutionnelle et organisationnelle, de la définition de la « gouvernance locale », aujourd'hui promue, et dont la démocratie de proximité est une déclinaison⁶. Ceci se traduit le plus souvent par une participation citoyenne organisée par la collectivité, qui met en place des conseils à l'échelle des quartiers, on l'a vu. Ce n'est guère pour des opérations au niveau d'une agglomération, mais pour des « aménagements localisés » que les habitants sont sollicités comme interlocuteurs. À cela s'ajoute le fait que le calendrier du projet et son « bon avancement » sont posés comme non-négociables, ce qui double la restriction spatiale d'une contrainte temporelle.

Le compte-rendu publié dans *Strasbourg Magazine* d'une visite guidée du chantier de l'extension du tram vers le quartier européen et le Wacken, en 2007, organisée pour les représentants du Conseil de quartier concerné, est très significatif de la symbolique de ces initiatives en même temps que de la portée toute relative de ces cadres participatifs :

« Dans le quartier Robertsau-Wacken [...], des membres du Conseil de quartier ont suivi, à pied, le trajet du futur tramway, sous la houlette d'A. VDM, à la tête du service de la direction de la mobilité et des grands projets urbains de la Communauté urbaine de Strasbourg. Ils ont repéré les emplacements des trois futures stations du Parlement, des Droits de l'Homme et Boecklin et ont pu juger sur place de la complexité des travaux. L'arrivée du tramway (prévue pour Noël) donne lieu à de nombreux

d'une coexistence », in : Jacques They, Bernard Kalaora (dir.), *La Terre outragée. Les experts sont formels*, Paris, Autrement, 1992, série « Science en société », 1, pp. 140-156.

¹ Alors même que car la « proximité » n'est pas définie de façon objective mais dépend du ressenti et de la capacité de mobilité des uns et des autres, ce qui en fait particulièrement un enjeu en matière de TC.

² Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey, Yves Sintomer, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », in : Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey, Yves Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, Éditions Recherches, 2005, pp. 9-49. Voir aussi Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer (dir.), *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Paris, Yves Michel, 2010.

³ Par exemple : Rémi Barbier, « Comment étendre la démocratie aux projets techniques ? », in : Robert Le Duff, Jean-Jacques Rigal (dir.), *Démocratie et management local*, Paris, Dalloz, 2001, pp. 181-198.

⁴ Loïc Blondiaux, « Publics imaginés et publics réels. La sollicitation des habitants dans une expérience de démocratie locale », in : Daniel Cefaï, Dominique Pasquier (dir.), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF, 2003, pp. 313-328. Cf. également Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008.

⁵ Malika Amzert, Franck Chignier-Riboulon, « Coproduction de l'urbain ou réification des figures de la concertation ?... », art. cit., dans le cas de la Communauté urbaine de Lyon.

⁶ Damien Talbot, « La gouvernance locale, une forme de développement local et durable ? Une illustration par les pays », *Développement Durable et Territoires*, 29 avril 2006.

aménagement paysagers, comme la promenade sur les berges de l'III. Un magnifique belvédère aux allures balnéaires y offre une vue imprenable sur les institutions européennes » (SM n° 182, 04/2007).

« Souvent, les concertations, ça consiste à nous informer à un certain stade de choses qui sont déjà décidées. [...] C'est ce qui s'est passé : on a fait une réunion publique qui nous mettait au courant du projet qui était déjà décidé et on a dit "on a fait une concertation, voyez". Ça, on y a eu droit plusieurs fois », ponctue pour sa part le président de l'association de quartier du Neudorf (G.H., ARAN, 03/06/2009). La question centrale est alors de savoir sur quoi les pouvoirs locaux sont susceptibles de négocier, ou pas, dans le cadre des projets de tramway. Ceci amène à revenir sur la définition de la concertation et ses objectifs, en regard de ce qui est donné à voir, et cela à la fois en termes de cadres spatiaux et temporels mais aussi de la mise en place de procédures *ad hoc* qui distinguent le traitement de certaines situations du cas général des dispositifs participatifs ; l'indemnisation des commerçants pour les travaux liés au tram en est un exemple parlant.

– Concerter ou informer ?

Pour Hubert Touzard, la concertation est centrée sur la coopération entre des parties prenantes pour la construction et le traitement d'un enjeu d'action publique : « L'objectif de la concertation est pour des acteurs, individuels ou collectifs, de trouver un accord, de résoudre ensemble un problème qui se pose à eux, de prendre *ensemble* une décision collective, ou de préparer une décision finale à un autre niveau ». La concertation implique donc des « réunions avec la *participation active* des acteurs concernés à l'ensemble des processus de prise de décision »¹. L'auteur introduit alors une distinction entre la concertation, la négociation et la consultation. Selon lui, la négociation suppose la résolution d'un conflit d'intérêt, d'un différend ou même d'un conflit ouvert, tandis que la consultation vise seulement à recueillir, préalablement à une décision collective, les avis, les opinions, attitudes d'un certain nombre d'acteurs. Mais il n'y a pas unanimité dans la littérature. Par exemple, Laurent Mermet prêche, quant à lui, pour l'usage de la concertation comme un terme « flottant ». La première raison invoquée est que ce vocable « parcourt tout le continuum des pratiques depuis celles qui sont vues comme les plus intensément coopératives et impliquantes, jusqu'aux formes les moins engageantes de consultation »². La deuxième raison avancée est qu'avant de qualifier une pratique ou un dispositif, il faut bien commencer par le désigner, quitte à ce que l'énoncé soit flou : concerter ou informer ?

Telle qu'elle est affichée par les décideurs, la concertation dans le projet de tram correspond à un travail de production d'une exemplarité du processus décisionnel. C'est en permanence de cette préoccupation d'associer le citoyen qu'il est fait état dans les magazines communaux et intercommunaux. L'extrait suivant de *CUS Magazine* relatif à des extensions du tram strasbourgeois est très caractéristique :

« Pour avancer sur la problématique des déplacements, il faut pendre le point de vue de l'autre ». Cette voix de la sagesse s'est élevée lors d'une réunion publique. Elle répond à la volonté d'écoute engagée par la CUS. Elle correspond à une démarche qui se veut engager d'abord une réflexion avec les habitants, de prendre en compte leurs préoccupations et suggestions pour améliorer l'accessibilité du centre ville [...] La richesse de ce débat a permis de trouver des idées ensemble et de rendre chacun responsable face aux enjeux des déplacements et de la préservation de l'environnement. C'est ensemble qu'il faut avancer » (CM n° 29, 11/2005 à 01/2006).

¹ Hubert Touzard, « Consultation, concertation, négociation, une courte note théorique », *Négociations*, 5, 2006, pp. 67-74, cité p.71.

² Laurent Mermet, « La "concertation" : un terme flottant pour un domaine mouvant ? », *Négociations*, 5, 2006, p. 76.

Sur le ton du témoignage de « bon sens », des extraits jugés significatifs d'interventions recueillies au long des débats intitulés « C'est vous qui le dites » sont également reproduits ; par exemple :

« La voiture existe, il faut l'accepter mais la maîtriser ».

« L'espace public n'appartient à personne, il doit être partagé entre tous et chacun doit faire attention à l'autre quand il se déplace ».

« Les choix que nous ferons maintenant nous engagent pour demain » (CM n° 29, 11/2005 à 01/2006).

À ces modes de convocation – très travaillés – de la parole citoyenne, s'ajoute un second canal d'attestation, lui aussi courant, à savoir l'importance des moyens déployés par la collectivité au titre des dispositifs de participation, dans une lecture cette fois davantage quantitative. C'est particulièrement le cas à Strasbourg au cours de la controverse liée à l'annulation de la DUP en rapport à la démolition du Pont Churchill s'agissant de l'extension du tram vers le Neudorf. En ce moment d'échanges politiques avivés, s'est posée tout spécialement pour la municipalité, prise en défaut, la question de la « preuve » du souci de concertation. Un des arguments privilégiés tient en la mise en avant de la force du nombre, à travers des rubriques « La concertation en quelques chiffres » que l'on retrouve aussi bien dans *Strasbourg Magazine* que dans *CUS Magazine* :

Strasbourg Magazine

« • 13 réunions publiques

• 15 expositions

• 10 ateliers

• 30 000 journaux en trois versions différentes en fonction des quartiers

• 22 permanences

• 33 associations ont participé à l'enquête publique

• 9 associations ont été reçues aux audiences

• L'enquête publique c'est : 219 pages répondant aux 680 questions du public » (SM n° 158, 11/2004).

CUS Magazine

« • 32 forums de discussion organisés par la CUS

• 55 associations consultées

• 1800 personnes ont visité les 4 expositions

• 526 avis formulés dans les registres

• 50 000 exemplaires d'une plaquette informative distribués

• 3 expositions permanentes composées de 26 panneaux installés respectivement au centre administratif/CUS, dans les mairies d'Ostwald et de Lingolsheim.

• Une exposition itinérante dans un bus CTS avec arrêt dans 32 sites principaux

• Édition d'affichettes (A3)

• Réalisation de communiqués de presse

• Publication de 3 annonces presse

• Présentation Internet sur le site www.strasbourg.fr

• Mise à disposition du public d'un numéro d'appel « Info Tram »

• Publication d'articles dans la presse régionale et dans *Strasbourg Magazine* » (CM n° 27, 03 à 05/2005).

Ces affirmations d'un dispositif d'importance passe toutefois sous silence la question, pourtant centrale, de savoir quelle définition et quels objectifs sont dévolus à la concertation par les décideurs locaux dans le cas des projets de tram. En effet, le développement de la participation des habitants peut correspondre, de façon variable, à une logique éthique (dans le rapport à un exercice concret de la démocratie) et/ou pragmatique (suivant une préoccupation de bonne gestion, pour que des actions « prennent », ou encore de communication politique, pour que leur imputation soit favorable aux décideurs). À ce titre, comme on l'a vu dans les deux agglomérations étudiées, émergent des modes de participation plus ou moins institutionnels, c'est-à-dire que l'association des citoyens à la décision connaît des degrés divers. Schématiquement, avec des compositions intermédiaires, il peut s'agir d'une simple information, afin de mettre en valeur l'action municipale ou intercommunale, ou d'une démarche participative effective, ce qui pose la question d'une redistribution (relative) du

pouvoir au profit des habitants, au-delà de la seule « publicisation du débat » au sens de Jürgen Habermas¹. La réalité de transactions autour des projets de tram ne suppose toutefois pas nécessairement une telle redistribution, car celles-ci se comprennent par rapport au dispositif démocratique dans son ensemble (et non forcément dans le cadre d'un jeu à somme nulle) : il peut y avoir un élargissement de la transaction en termes de compétences d'usage à l'endroit des habitants – donc une transaction tripolaire élu-technicien-citoyen – où l'illusion de l'élu qui décide seul est toujours maintenue, c'est-à-dire que la transaction demeure tacite et implicite, voire pour certains groupes (parmi les associatifs ou entre certains associatifs et certains techniciens, par exemple) collusive entre secteurs.

Un enjeu d'importance des démarches participatives se situe alors entre dispositifs octroyés et parole revendiquée. Pour les élus, les techniques participatives peuvent s'apparenter à des modes de prévention de conflits et de résistances des habitants, au risque du désintérêt de ces derniers si ce sont les décideurs qui formatent « trop » la concertation, ramenée à une simple information. « On ne saurait intéresser les hommes qui ont peu de pouvoir ou qui ne voient pas les pouvoirs qu'ils pourraient acquérir »² : c'est tout aussi vrai dans le cas de comités consultatifs fonctionnant en vase clos. À l'inverse, si on part d'une mobilisation citoyenne constituée pour faire aboutir des doléances et désireuse de s'exprimer à ce titre, la participation, revendiquée, est susceptible de faire émerger un débat public³. Mais les élus peuvent y être réticents, quand bien même « l'information circulera d'autant mieux que les partenaires du drame urbain seront plus différents dans leurs rôles, mieux groupés et plus antagonistes »⁴.

Cet arrière-plan permet de saisir la version de l'organisation de la concertation à Montpellier que nous livre une ingénieure de projet de la TaM, c'est-à-dire expliquer la décision prise par le pouvoir politique parmi différents scénarios jugés possible et présentés (ce qui constitue un premier filtre fort), afin d'en assurer la meilleure acceptation sociale. En ce sens, il ne s'agit pas de négocier le projet ni même des modifications à ce dernier, ou en tout cas le moins possible. Le cadrage temporel de la prise de décision – rattachée à la sphère politique, c'est-à-dire aux élus –, préalablement à la concertation, ressort assez nettement, quand bien même il y a bien là un cadre transactionnel qui ressort du discours entre le développement du territoire comme vision des décideurs et la perception par les habitants ; le phasage du projet viendrait en quelque sorte durcir de l'in-négociable à mesure de son avancée :

« Il y a plusieurs phases dans la création d'un projet. Donc il y a une genèse, une volonté politique avec souvent une idée qui est sortie des urbanistes qui est que selon la façon dont je veux aménager mon territoire, il me paraît important de développer un projet de transport dans ce secteur-là et environs. C'est une vision directe des élus et, à Montpellier, notre président a les idées assez claires. Ensuite, il y a une première phase à vérifier la faisabilité du projet. On intervient souvent en disant que ce projet nous paraît pertinent en première analyse par rapport au potentiel et puis, techniquement, il nous paraît pertinent ou pas. Et ensuite il faut présenter ce projet au public. C'est de cette façon qu'est défini le cadre de la concertation avec le public qui permet de présenter d'une part ce qu'amènera un projet, et puis quelles sont les autres variantes qui ont été analysées et pourquoi elles ont été éliminées. Cette phase de la concertation est plus ou moins longue. [...] Elle est avant tout menée par les politiques. Ça s'organise sous forme de réunions de présentation du projet. Voilà. Après, à nous d'avoir les oreilles bien ouvertes et savoir décrypter... en fonction des propositions qu'on aura notées comme contraintes à intégrer dans le projet. Pour les élus, c'est fondamental, un projet qui n'est accepté par le public, ce n'est pas un projet. Et

¹ Jürgen Habermas, *L'Espace public*, Paris, Payot, 1986.

² Raymond Ledrut, « Les communications sociales urbaines : l'information du citoyen », *Espaces et Sociétés*, 57-58, 1989 (texte original publié en 1968).

³ Maurice Blanc, Marc Mormont, Jean Remy, Tom Storrie (dir.), *Vie quotidienne et démocratie. Pour une sociologie de la transaction sociale (suite)*, Paris, L'Harmattan, 1994, pp. 269-270.

⁴ Raymond Ledrut, « Les communications sociales urbaines... », *art. cit.*

d'autre part, il faut que le projet soit intéressant par rapport aux objectifs qu'on a définis de développement du territoire » (S.P., TaM, 19/06/2009).

Cette dimension de contrainte temporelle, en quelque sorte par « effet de cliquet », qui saucissonne l'acceptation du projet phase après phase, sans retour en arrière négociable, ressort également de façon nette du propos d'un adjoint au maire de Strasbourg, lorsqu'il convient des limites à la procédure de concertation qu'il a pilotée sur une extension du réseau de tram, en les expliquant par le fait que la municipalité précédente, d'une autre couleur politique, avait déjà réalisé quelques années plus tôt cette phase du projet, et qu'on n'en serait donc d'une certaine façon plus là, désormais :

« Pour ce qui est du tram-train, puisque c'est la seule ligne nouvelle sur le secteur, on va dire que la concertation a eu lieu en 2005 plus exactement, donc sous l'ancienne municipalité de Strasbourg [UMP], elle a été reprise en 2008, à la demande du maire de Strasbourg [PS], et il y a un quasi-consensus. Sachant qu'on ne peut jamais faire l'unanimité. Et c'est un peu à la limite, je le reconnais, de l'information et de la concertation puisque les choses étaient déjà enclenchées depuis un bout de temps et que la concertation en amont a eu lieu mais qu'elle peut toujours être améliorée en fait... » (J.-J. G., adjoint au maire de Strasbourg, 09/06/2009).

On est alors dans un cadrage de la concertation comme procédé de justification *ex post* d'une politique locale, ce qui en grève, par construction, la portée. On le comprend aussi à travers le discours du vice-président de la Communauté d'agglomération de Montpellier chargé des déplacements, qui a animé les réunions de concertation relatives au projet de tram :

« La ligne 2 [...], dans chaque quartier on a présenté le projet, on a écouté, on a légèrement modifié si nécessaire. On a justifié notre tracé, en fonction du nombre de critères essentiels. C'est-à-dire qu'il faut que le tramway roule à une vitesse moyenne de 20km/h, il faut qu'il desserve le maximum de personnes et d'emplois, et il faut maîtriser les coûts avec des stations tous les 500 m en ville et un peu plus loin à l'extérieur. Je ne suis pas seul, il y a des équipes de l'agglomération, il y a les équipes de la TaM et puis les équipes du maître d'œuvre, il y a tout un ensemble qui travaille. Mais les concertations publiques, comme c'est éminemment politique, cela a été conduit par moi et le président de l'agglomération et l'adjoint au maire, notamment à Montpellier, chargé de la démocratie de proximité » (R.S., vice-président de la C.d'agglomération de Montpellier, 18/06/2009).

À Strasbourg, revenant sur son vécu, le président de l'association de quartier du Neudorf parle davantage d'une concertation donnée à voir plutôt que d'une réelle participation des habitants, dans la mesure où les projets d'extension du tram étaient déjà bouclés avant la concertation, qui se résume plutôt à une présentation du projet ou à un habillage sur des éléments de détails, et cela qu'il s'agisse d'une municipalité de gauche ou de droite :

« Nous on se battait pour le tram au centre de Neudorf et ça on l'a pas eu. Il faut dire qu'au niveau du tram la concertation n'a jamais vraiment existée, que ce soit pour le premier tram ou les projets ensuite, c'était pas de la concertation. Avec l'équipe Trautmann [PS], c'était pas vraiment de la concertation puisqu'on amenait le projet pratiquement ficelé, tout en disant après coup "mais non, c'est qu'une proposition". Mais la façon dont c'était présenté, c'était visiblement déjà bouclé. Avec l'équipe Keller-Grossmann [UMP], encore moins j'allais dire. [...] C'était plus de la concertation, c'était "voilà le projet où il en est". Comme on dit souvent : "Ah, vous voulez une maison ? Voilà une maison. Elle sera comme ça, il y aura tant de pièces, etc. Bien sûr, on l'a faite avec vous : dites-moi quelle couleur vous voulez pour les volets ?". Très souvent, la concertation c'était ça » (G.H., ARAN, 03/06/2009).

Il s'ensuit des tensions quant aux attentes des uns et des autres relativement au dispositif de concertation et à sa position dans le cheminement décisionnel, et par conséquent sur l'évaluation de ses résultats. Significativement, l'urbaniste de la CCI de Montpellier qui suit le dossier du tram défend une conception de la concertation alternative à celle exposée ci-dessus par une représentante de la TaM, c'est-à-dire qui soit centrée sur les objectifs du projet, et davantage en amont, pour être efficace et permettre une négociation du projet et non une cristallisation d'oppositions de vues :

« Le problème qu'on vit toujours, c'est que telle qu'elle est organisée, la concertation, c'est le maître d'ouvrage qui amène son projet, qui informe. Voilà. Et évidemment, quand on vous amène un projet ficelé, c'est très difficile de le contester, parce que c'est assez systémique ! Si je fais passer la chose là, si je veux la faire passer à côté, ça change tout, l'esprit, etc. Il n'y a pas de concertation à mon avis, en amont, [...] sur les objectifs, et je pense que c'est là que le bât blesse sur toute la procédure de concertation. Si on avait une concertation sur les objectifs, il est évident qu'après, le maître d'ouvrage ferait une ligne avec des objectifs qui conviennent. [...] Si les gens sont exigeants, pour dire "moi j'aimerais que le tramway il fasse ci, il fasse ça, etc.", c'est déjà une marque de respect qu'on les écoute, et puis, si au bout du compte on dit "voilà, on a choisi finalement ces objectifs-là pour cette ligne parce que ça permet de remplir aussi tel et tel objectif secondaire", eh bien celui qui a perdu, il n'est pas content, c'est évident, mais il dit la prochaine fois ce sera peut-être mon tour. Alors que quand on a un dossier ficelé où vous n'avez pas de négociation sur les objectifs, ça, c'est absolument navrant et ça crée de la frustration chez tout le monde. Ça crée du raidissement chez le maître d'ouvrage parce qu'évidemment, chaque fois qu'on le teste, lui, il est déjà enfermé dans sa logique » (R.S., CCI Montpellier, 24/06/2009).

– Échelles spatiales et temporelles de l'appel à la participation : sur quoi négocie-t-on ?

C'est pour des opérations localisées que les habitants sont directement sollicités comme interlocuteurs, vis-à-vis desquels une gestion différenciée du projet de tramway et de ses aménagements pourra être menée à échelle réduite. Ainsi, les dispositifs de concertation sont-ils mis en place quartier par quartier et non au niveau de la ville ou de l'agglomération. Cette petite échelle correspond à la justification de la « proximité » par le répertoire de la démocratie locale, comme il ressort du propos d'un fonctionnaire de la CUS :

« C'est toujours quartier par quartier avec les associations... Les ateliers [de concertation], c'est un dispositif à 20-30 personnes, par quartier ou même, à Neudorf, c'est des morceaux de quartier. Les gens de l'est du Neudorf n'ont pas les mêmes intérêts que les gens de l'ouest. De la même façon, les gens de Hautepierre n'ont pas les mêmes intérêts que les gens du parc des Poteries, qui est un quartier tout à fait nouveau, qui vient d'émerger, alors que Hautepierre c'est un quartier en voie de réhabilitation. Donc c'est un peu des finalités de projet différentes et des associations qui s'occupent d'autre chose » (G.M., CUS, 21/07/2009).

En même temps, ce cadrage en termes de niveau et de moment d'intervention ouvert – ou non – pèse fortement sur le champ du négociable, et donc du négocié. Le projet en soi est posé comme fixé, décidé dans une séquence précédente, et non discutable ; il ne reste que des contours qui puissent faire l'objet de transactions. Ce représentant de la CCI de Montpellier l'a intégré et l'exprime clairement :

« Pour le tramway, [c'est] plus dans l'information auprès des commerçants. C'est de la concertation en ce sens qu'on arrive à faire bouger des petites choses, mais c'est quand même un rouleau compresseur, on l'arrête pas ! On peut arranger des choses, on peut mettre la petite pelletée qui manque... Mais ça, tout le monde en a conscience. Un commerçant *lambda* normalement constitué, il a bien conscience que, que s'il dit "non, ça vous allez me le décaler là", eh bien non, parce que si ça on le décale, tout est à refaire, ce n'est pas possible » (R.S., CCI Montpellier, 24/06/2009).

Le chargé de mission du GPV du Neuhof, à Strasbourg, donne aussi à comprendre que de négociation il n'est que sur des à-côtés, mais pas le cœur du projet en jeu, là encore parce que la temporalité du processus apparaît déjà fermée en amont, y compris pour des raisons de bouclage budgétaire et de subventionnements (ici avec l'ANRU, dans le cadre du renouvellement urbain du quartier à partir de la liaison tram). L'exemple est d'autant plus significatif que la nouvelle majorité socialiste élue aux municipales de 2008 s'est fortement engagée sur le thème de la participation, en promettant notamment de reprendre des procédures de concertation, sur des opérations en cours, jugées peu ouvertes lorsque l'ancienne équipe les a menées. Mais, dans la pratique, on voit que le cheminement de concrétisation du projet validant une étape après l'autre, sans retour, s'impose finalement pour l'essentiel :

« Par la relance de la concertation, [...] tous les projets sont reconcertés. Ce qui faut comprendre, c'est que la rénovation urbaine a fait l'objet d'une contractualisation avec l'ANRU, il y a des marges de manœuvre, elles ne sont pas colossales. On peut toujours tout remettre en cause, mais à ce moment-là on perd des financements, donc en général c'est dommage. Par exemple, on a des opérations de réhabilitation de certains immeubles, on a plutôt intérêt à les engager avec les financements, sinon on ne les fera plus jamais [...]. Par contre, sur l'aménagement des espaces publics, sur ce genre de choses, il y a eu des débats qui ont réorienté le projet : le programme de la Maison de l'enfance qui a évolué... On essaie d'ouvrir les choses, de faire en sorte que cette concertation soit constructive aussi. Donc on essaie de préciser quelles sont les marges de manœuvre et quelles sont les choses qui peuvent être prises en compte, lesquelles ne le sont pas. Je pense qu'il ne faut pas non plus être utopiste et finalement ça conduit à ne plus rien faire. Il faut bien préciser les contraintes de la collectivité quand on a une concertation, et les contraintes techniques aussi, c'est important » (J.M., GPV Neuhof, 31/07/2009).

En même temps, c'est à cette échelle réduite et parfois périphérique du projet de tram que la concertation est offerte ou concédée par les décideurs et qu'il faut donc la piloter, comme le fait comprendre ce maire d'une petite commune de la CUS ; à lui de faire face aux questionnements les plus divers soulevés par les habitants et les riverains relativement à leur perception du tram pour leur quotidien – avec la difficulté à gérer les disjonctions, liées justement au cadrage de la concertation à petite échelle, entre le projet de tram en tant que tel (qui ne serait pas à débattre) et sa lecture « microscopique » pour chacun :

« En réunion de travail, on était une centaine, alors vous savez comment c'est travailler à cent. Et en réunion plénière on était autour de 250. Je peux vous dire que c'était pas de la figuration. Il y a des soirs où... Souvent, c'est malheureusement le maire, c'est souvent trop concentré sur lui, mais il y avait un bon technicien de la CUS, j'avoue qu'on sortait, [...] on était HS ! [...] Les questionnements, c'était comment aller au travail, comment rejoindre un site scolaire, comment rejoindre des commerces. Les gens expriment tout de suite quelque chose qui est à la fois concret et à la fois exigeant, parce que, pour eux, quand on fait le tram jusqu'à la moitié d'Ostwald, ils ne comprennent pas facilement » (J.-M. B., maire d'Ostwald, 22/10/2009).

Des épisodes de négociations concrètes se repèrent à ce niveau ; dans le cas de la liaison tram d'Ostwald, elle a plus particulièrement porté sur l'atteinte environnementale à une zone de forêt humide. Une association, appelée Opale (Ostwald, protection et amélioration de l'environnement), s'est constituée localement et s'est mobilisée contre les abattages d'arbres. Finalement, une sortie a été trouvée en termes de compensations avec des replantations d'arbres, ce qui représente un produit transactionnel : ce compromis pratique ne satisfait pas pleinement les militants mais offre des garanties, dont l'intervention du Conservatoire des sites alsaciens. Le changement de municipalité a également contribué à l'acceptation d'une solution négociée et à sa mise en œuvre – tout en confirmant la prégnance de clapets dans ce type de projets, faisant qu'une fois évacuées, on ne revient pas par la suite sur des alternatives au tracé :

« Sur la concertation tram [...], c'est le tracé final qui a posé problème. Il passait à travers une zone boisée, une forêt, le tracé a été choisi en fonction de l'axe de la nouvelle mairie. Une association de riverains, Opale, a fait une action de défense de l'environnement et est beaucoup intervenue là-dessus, mais n'a malheureusement pas été entendue malgré quelques actions assez fortes, notamment la cabane installée dans un arbre avec occupation pour éviter que l'arbre soit abattu... Ça a quand même provoqué un phénomène assez dur dans cette phase. Mais bon, c'est sous l'équipe précédente que ça a été fait, je peux dire seulement une chose, je ne comprends pas qu'ils n'aient pas trouvé une entrée qui aurait pu être légèrement plus loin [...]. Ils auraient pu éviter ce phénomène, mais leur idée était de dire que le nouveau centre d'Ostwald pouvait se créer autour de cette mairie. C'est sans connaître malheureusement la réalité du terrain, un terrain alluvionnaire qui a permis de développer cette forêt de type rhénane qui existe ici et qui est une base qui est intéressante en termes naturel, en faune aussi, mais qui est fragile au niveau du sol, fragile parce qu'en plus elle est en contact rapide avec la nappe phréatique et ça c'est quelque chose dont il faut tenir compte. [...] Cet endroit a été déforesté [là où passe le tram Rives du Bohrie], c'est clair et net, mais ils [association Opale] ont obtenu – c'est pas ce qu'ils voulaient mais... – une compensation de reboisement dans un secteur qui est plus loin derrière le Bohrie, et un reboisement fait en accord avec le Conservatoire des sites alsaciens » (J.-M. B., maire d'Ostwald, 22/10/2009).

Ce type de procédure de compensations écologiques/territoriales se développe du reste à l'heure actuelle¹, et un représentant de la CUS voit là en l'espèce une issue logique :

« À Ostwald, il y avait une association qui voulait qu'on préserve un certain nombre d'arbres dans le secteur du Bohrie. Bon, après, ils se sont adoucis, on a négocié des actions de renaturation en contrepartie. Généralement, ce genre de recours aboutit à des négociations comme ça, on propose des mesures de compensation d'impacts. À Ostwald, ça a permis de replanter quelques hectares de forêt à côté de la trouée du tram » (G.M., CUS, 21/07/2009).

Prenant acte de ces cadres d'action très localisés par rapport au projet de tram dans son ensemble, on peut alors se demander ce qu'il en est des dispositifs de concertation lorsque s'imposent de nouvelles échelles de projet, élargies, au-delà de la ville et même de l'agglomération, dans le cadre du développement métropolitain, à l'instar du cas du tram-train Strasbourg-Bruche-Piémont des Vosges. On a vu que les dispositifs de concertation sont couramment menés autour de l'« exigence de proximité », qui cache en fait une ouverture à la négociation réduite aux seules scènes du quartier et de l'espace direct de résidence. Qu'est-ce qui est offert à la négociation dans le cas présent ? On s'aperçoit que l'élargissement du territoire de projet va de pair avec une dimension confirmative avérée pour situer les espaces de concertation à l'échelon du quartier, sollicitant les uns et les autres pour des aménagements localisés, et non pour des visions d'ensemble ; l'expertise d'usage convoquée est ainsi également cadrée dans sa portée. Des réunions de quartiers sont plus particulièrement retracées dans les magazines, où l'appel à la participation dans la proximité conduit à une segmentation (souhaitée ?) des vues exprimées ; par exemple :

« Dans la perspective des prochains travaux de la ligne F de tramway et d'une réflexion sur les impacts du futur tram-train sur le quartier, les habitants ont été conviés à une réunion au foyer Saint-Jean, le 18 septembre, à l'invitation d'É. E., adjoint du quartier. [...] Le maintien de la gare [du Roethig] a été demandé lors de la réunion, de même que l'étude de la création d'une deuxième gare, à proximité de l'auberge de jeunesse. É. E. s'est engagé à saisir les différents partenaires et porteurs du projet » (SM n° 197, 11/2008).

Ou, pour un autre exemple spatialement circonscrit : « La concertation concernant la ligne F du tram a été relancée, entraînant plusieurs modifications et adaptations en phase de chantier, comme la mise en place d'une passerelle avant la déconstruction-reconstruction du pont de Saverne. Les délais ont été réduits de 13 à 8 mois sans pont, et les pistes cyclables seront déportées de part et d'autre des voies du tram pour une meilleure insertion dans le site » (SM n° 200, 03/2009).

De façon générale, l'étude affinée de fragments de territoire prend alors tout son sens pour une meilleure compréhension de la place de la négociation dans le projet de tram.

Pour en savoir plus : Dans un chapitre annexé à ce rapport, François Nowakowski étudie avec minutie deux espaces urbains marqués par l'implantation d'une ligne de tram dans l'agglomération de Strasbourg (« Créer, négocier et vivre un morceau de ville autour du tram »).

En se fondant sur le travail de François Nowakowski, on dispose d'un certain nombre d'éléments caractérisant le rôle joué par la configuration spatiale et temporelle du projet de tram et de l'espace sur lequel il s'applique. Dans le cas de l'« îlot de Lombardie », la voie de tram traverse plusieurs îlots bien délimités et relativement clos, créant de fait un nouvel espace public, ce qui n'est pas sans conséquence sur les perceptions et les usages des lieux et du TC : l'accessibilité renforcée peut être valorisante. S'agissant des « Rives du Bohrie », à Ostwald, la desserte de tram établit une voie nouvelle, « par anticipation », correspondant à un projet d'urbanisation. Si l'on repère un certain nombre d'éléments jugés non-négociables par

¹ Julie Gobert, « Compromis compensatoires : une régulation socio-politique des conflits environnementaux en Allemagne ? », *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*, 41(3), 2009, pp. 379-398. L'auteure souligne le fait que, dans les projets d'aménagement, les impacts ne sont pas seulement d'ordre économique mais aussi pour les habitants et riverains, qui se situent dans une proximité à ces opérations. Cette proximité peut être plus ou moins directe (et les nuisances également), et se rapporte à des sensibilités variables aux enjeux environnementaux.

les décideurs, comme le lieu de la plate-forme d'arrêt du tram, une fois son implantation fixée, il est intéressant de pouvoir suivre les séquences transactionnelles caractérisant la négociation au fil de l'avancement du projet : celle-ci peut se situer dans une phase « amont », où interviennent en particulier les techniciens et professionnels de la ville en proposant des représentations du projet (dessins, images...), et par la suite, lorsqu'il s'agit de concrétiser les visions en réalisations matérielles effectives, lorsqu'entrent davantage en scène les habitants et les usagers, multipliant encore les combinatoires possibles entre les groupes en présence et leurs postures. C'est la question de la publicité du projet d'espace public lié au tram qui apparaît ainsi interagir avec les cadres du négocié-négociable, en fonction du cheminement entre les acteurs et les instances en présence et des lieux d'exposition des enjeux – l'entre-soi des experts et des études, et l'arène politique, d'abord, puis les scènes où la parole devient publique, organisée ou non.

– Un exemple de dispositif *ad hoc* : l'indemnisation des commerçants pour les travaux liés au tram

Les séquences transactionnelles comprennent de l'échange, de la négociation et de l'imposition. Lors de ces interactions qui correspondent à des interfaces, le conflit survient fréquemment. Un certain nombre de dispositifs sont toutefois mis en place pour les prévenir, en ciblant un certain nombre de publics cibles, objets d'une attention particulière, c'est-à-dire distincte du traitement général de la concertation avec les réunions publiques, etc. Le propre de ces canaux spécifiques tient à leur degré d'institutionnalisation, qualifiant une négociation formalisée : les décideurs confèrent un caractère officiel à ces espaces de débat. Une procédure précise est instituée, et des acteurs clairement identifiés, que l'on peut qualifier de médiateurs, sont chargés de négocier avec tel ou tel groupe afin d'anticiper sur des conflits potentiels. Dans ce contexte, la négociation porte sur des points précis qui concernent directement les participants. Ici, le terme générique de citoyen ou de public ne convient pas. Pour que la négociation aboutisse, sans remise en question du projet dans son ensemble et au contraire pour le conforter, c'est une catégorisation du public qui est opérée, en se concentrant sur la résolution de la divergence d'espèce des intérêts avec les porteurs du projet de tram. On peut penser ici aux instances dévolues aux relations avec les associations de personnes handicapées, à Montpellier comme à Strasbourg, que nous avons examinées, ou encore aux négociations avec les propriétaires fonciers.

Peut-être plus encore, il faut citer les commerçants riverains des lignes de tramway qui considèrent que leurs activités professionnelles sont lésées par les chantiers.

Pour en savoir plus : sur le cas montpelliérain, voir les analyses de Cécile Frank sur le cadrage de la concertation, dans le 2^e rapport intermédiaire de février 2010, 3^e partie, I, pp. 125-152, et *infra*, sur le « moment » des travaux et les mobilisations suscitées.

Pour ces commerçants, la CUS prévoit des modes d'indemnisation négociée et des systèmes d'avances correspondant à cette période particulière. On est clairement dans un rapport négocié/négociable propre à ce groupe et à ses possibilités de se faire entendre, comme il ressort à demi-mots du propos de ce fonctionnaire de la CUS :

« Les commerçants bénéficient d'indemnités. À chaque opération de tramway, il y a une opération d'indemnisation. Là on est en train de faire le chantier tram F au centre-ville Faubourg de Saverne, on a un peu optimisé cette procédure de manière à ce qu'ils puissent au bout de deux mois de travaux toucher une part d'indemnités pour ceux qui avaient des trous devant chez eux. En général, avec les commerçants, ça se passe bien, ils connaissent bien les modes d'emploi, c'est des professions qui sont assez organisées, donc l'information passe, descend et remonte » (G.M., CUS, 21/07/2009).

Une particularité de cette problématique tient à son caractère limité dans le temps et dans l'espace, qui facilite son traitement sans remettre en question le projet de tram lui-même.

C'est sur ce rapport entre court et long terme (inconvenient immédiat et passager pour un bénéficiaire par la suite ?) qu'un associatif strasbourgeois favorable à la desserte du Neudorf par le tram insiste pour relativiser les gênes subies par les commerçants à proximité des travaux ; en creux, ce sont les transactions possibles – et rejetées par certains – qui sont données à voir :

« Je trouve qu'ils raisonnaient de travers, parce qu'il y a quand même moyen d'avoir des avances, ne pas attendre que les travaux soient terminés... On présente une demande d'avance, remboursable si jamais l'impact a pas été grave sur le chiffre d'affaires et sinon ça tient lieu d'indemnisation. Mais ils sont jamais rentrés dans ce jeu-là, de dire "essayons d'avoir des garanties de survie". [...] Le libraire, par exemple, dit qu'il a drôlement accusé le coup, le trottoir était éventré devant chez lui, ça circulait que sur une voie à un certain moment [...] On le comprend, mais il faut voir un petit peu à plus long terme » (G.H., ARAN, 03/06/2009).

Le cas montpelliérain est particulièrement significatif de la singularité des négociations engagées et du choix de procédures formelles. La Communauté d'agglomération a mis en place une commission d'indemnisation spécifique, afin de leur proposer une somme compensatrice aux pertes de chiffre d'affaires estimées. Par exemple, s'agissant de la 2^e ligne, la collectivité a adopté le 26 novembre 2003 une procédure de règlement amiable pour l'indemnisation des préjudices aux professionnels riverains : « Une attention particulière sera portée aux perturbations que pourraient générer les travaux et le passage du tramway. Une commission d'indemnisation est prévue pour traiter à l'amiable avec les commerçants qui pourraient être concernés » (HM n° 201, 09/2003).

Dès lors, ces points particuliers n'entrent pas dans le cadre des réunions de concertation préalables : les intérêts privés de cette catégorie d'habitants sont disjoints du débat public. On peut avancer l'hypothèse selon laquelle, pour les décideurs locaux, il est important de ne pas susciter d'oppositions virulentes des commerçants, qui sont des acteurs économiques importants, et encore moins lors de réunions où divers publics se côtoient.

Une négociation s'établit alors entre les membres de la commission et les commerçants et artisans concernés, mais de manière individualisée. La présidente du Tribunal administratif de Montpellier participe aux travaux de cette commission. Ce magistrat a tout intérêt à voir les négociations contenter les commerçants pour éviter que ceux-ci ne déposent, par la suite, un recours contentieux devant sa propre juridiction, et la collectivité peut se prévaloir de ce garant de légitimité. La composition de cette commission est rendue publique et reprise dans les magazines, en insistant sur l'impartialité et de la compétence qui y est attachée, et donc le sérieux du travail qu'elle mènera :

« La présidente du Tribunal Administratif de Montpellier a accepté de participer aux travaux de la commission. La présence du plus haut magistrat de la juridiction administrative renforcera la portée des analyses et propositions d'indemnisation » (HM n° 208, 05/2004).

Dans le même sens, l'expérience du président de cette commission à l'amiable et sa qualité d'ancien président de la Cour administrative d'appel de Nantes participent, là encore, à la recherche d'un compromis qui ne soit pas remis en cause. La qualité et le profil professionnel des membres de la commission n'est pas dû au hasard. Par leur intervention, les décideurs espèrent parvenir à la conclusion d'un accord à l'amiable plus facilement et/ou plus rapidement. Signe d'un traitement à part de ce volet du projet de tram, le champ de compétence de cette commission est assigné de façon précise, et rappelé dans les magazines :

« Les professionnels concernés doivent répondre à deux conditions : que le commerce soit effectivement situé sur le tracé ; que la gêne soit provoquée par les travaux dus au seul tramway. Ils doivent aussi apporter la preuve du manque à gagner : chiffrage de la baisse d'activité ou surcoût d'exploitation » (HM n° 222, 09/2005).

La communication relative à cette procédure d'indemnisation passe aussi par une longue interview, dans *Harmonie*, du président de la commission, dont l'expérience est soulignée à son crédit : expérience du contentieux administratif par ses fonctions passées de

haut magistrat administratif, et expérience concrète acquise aux mêmes fonctions relativement aux travaux de la première ligne du tram. On s'en doute, ce sont les vertus de cette procédure amiable qui sont soulignées, plutôt que de déposer des recours contentieux : il en va de la « bonne gouvernance » du projet de tram pour les décideurs locaux. On rejoint ici, sur une dimension singulière, une dimension parfois impensée du projet négocié : les transactions ne sont pas seulement économiques, elles portent aussi sur la nature de la règle (sinon de la régulation) pour déterminer ce qui fait préjudice et ce qui va être considéré comme acceptable par les différentes parties prenantes. Ce n'est pas un hasard que l'entretien mette en avant la dimension « humaine » de la commission dans ses appréciations, et non une simple automaticité désincarnée. Il est bien question de négociations en fonction des différents cas constatés :

« Quels sont les avantages de s'adresser à la Commission ?

Le premier avantage, c'est le gain de temps. La commission peut accorder rapidement une indemnisation qui permet au professionnel de franchir un cap difficile de trésorerie. [...]

Le deuxième avantage, c'est que la commission est un outil gratuit. Naturellement le professionnel, s'il le désire, peut suivre d'autres voies légales pour se défendre. Mais cela entraîne des frais. [...]

Un ordinateur aurait-il pu vous remplacer ?

Je ne crois pas ! La commission est indispensable car elle permet de vérifier la cohérence des informations fournies qui ne saute pas tout le temps aux yeux [...] » (HM n° 235, 12/2006).

Enfin, des témoignages – fort calibrés – de commerçants satisfaits sont ensuite publiés. Des commerçants sont nommément cités, signe des produits transactionnels tirés des procédures d'indemnisation ; par exemple :

« J'ai monté un dossier béton pour demander ce qui me semblait juste. Mon dossier a été cité en exemple. Aujourd'hui, je suis très satisfait. [...] C'est quelque chose qui va nous apporter beaucoup. Merci à TaM et à l'Agglo. Avec le tram, la ville a pris une dimension extraordinaire. Pourtant, j'ai beaucoup souffert pendant les travaux. Mon chiffre d'affaires a baissé de 30%. Il nous arrivait de devoir aller chercher les clients qui ne savaient plus arriver jusqu'à nous. On m'a même exproprié d'un bout de terrain. Pourtant, je suis confiant. Il faudra se battre pour reconquérir les clients. Mais j'ai l'habitude, depuis 44 ans que j'ai fondé cette entreprise. Je suis satisfait de la compétence de la Commission d'indemnisation qui a pris en compte justement la situation de mon entreprise. Nous n'avons jamais cessé de dialoguer » – Monsieur Ruiz, garage du Sablas Citroën, avenue de l'Europe, Castelnaud le Lez » (HM, n° 235, 12/2006).

Concrètement, pour la ligne 2 du tram de Montpellier, 273 dossiers ont été examinés ; 150 dossiers ont été considérés comme recevables (concernant 120 commerces) et 4,5 M€ ont été débloqués à la fin de l'année 2006¹. Au final, seuls trois d'entre eux ont fait l'objet d'un recours contentieux devant le Tribunal administratif, soit 1% du total des dossiers examinés et 2% des dossiers recevables (HM, n° 235, 12/2006). Le dispositif, construit comme spécifique et donc distinct du cadre général passant par la convocation citoyenne, apparaît fonctionner. Soit qu'il satisfait les plaignants potentiels, soit qu'il parvient du moins, par les sommes consenties à l'amiable, c'est-à-dire plus rapidement que par un contentieux, à les dissuader d'entreprendre une action devant la juridiction administrative. Même si les conditions exactes d'indemnisation peuvent toujours être débattues, l'ouverture que constitue la commission d'indemnisation fait en pratique hésiter à mener une procédure devant le TA (dont, symboliquement, on l'a dit, le président siège à ladite commission, ainsi qu'un autre magistrat administratif). C'est bien ce que dit un représentant de la CCI de Montpellier :

« Là, il y a des gens qui boivent un peu le bouillon, quand on n'a pas les accès, qu'on voit sa clientèle désertier, etc. Mais ça se passe finalement pas trop mal avec les propositions d'indemnisation. J'aurais envie de dire, c'est la concertation peut-être la plus grinçante, mais la plus facile ! Bon ben voilà, qu'est-ce qu'on peut faire, ça on peut le faire, ça on peut pas le faire parce que là il y a le chantier, mais on va

¹ Le budget de la ligne 2 était de 424 M€. Le montant des indemnités versées aux commerçants demandeurs représente 1% du budget total de l'opération.

faire une trêve pour Noël, voilà. [...] Dans l'ensemble, sur les trois lignes, ça s'est plutôt bien passé, à un détail près : sur la première ligne, [...] la commission d'indemnisation n'avait pas pris en compte les déviations des réseaux, ce qui est à mon avis totalement scandaleux, [...] sous le prétexte que quand France Telecom déplace des lignes, c'est pas le tramway. Mais qui dit à France Télécom "il faut déplacer cette ligne et il faut la déplacer à tel moment" ? [...] Alors, ils ont des fois pris en compte, en disant "on tient compte dans l'indemnisation de circonstances particulières où il y a les travaux de déviation des réseaux, etc." À mon avis, c'est totalement attaquable, parce que, normalement, c'est pas à la tête du client, quoi ! On a une période de travaux, on a une perte de marge brute et puis c'est là-dessus qu'on indemnise. [...] Bon, évidemment personne n'est allé au Tribunal administratif pour casser ça, parce qu'on ne va pas casser tout le fonctionnement de la démarche amiable. Personne n'y avait intérêt ! » (R.S., CCI de Montpellier, 24/06/2009).

On se situe dans l'ordre d'une transaction de deuxième rang, puisque chaque partie accepte des concessions en regard de la position de l'autre, sans remise en question du cadre premier qui est le projet de tram et son tracé ; ici, ne sont discutées que les incidences des travaux et la hauteur de leurs indemnisations. C'est bien ce qui ressort du témoignage de notre interlocuteur :

« On a fait une visioconférence avec Strasbourg, Nantes, Grenoble et Caen, [...] pour profiter un peu de leurs réflexions. C'était très intéressant de voir des gens qui avaient le tramway expliquer. Ils nous ont dit : "Ne comptez pas bouger le tracé, n'imaginez même pas que vous allez bouger une station, donc battez-vous sur les à-côtés". [...] Et ils avaient raison ! On les a suivis, il y a eu débat un peu sur le tracé, au niveau de l'avis, on a formulé quelques propositions, mais sans grandes conditions, et on s'est battu plus, effectivement, sur l'aspect indemnisation » (R.S., CCI Montpellier, 24/06/2009).

Ces négociations spécifiques et cadrées permettent d'écarter des débats en réunions publiques toute revendication portant sur les pertes éventuelles subies par chacun des commerçants demandeurs. Elles se rapprochent ainsi de la transaction marchande. Le fait d'attribuer une compensation financière aux commerçants permet également aux porteurs de consolider une séquence de projet. Dans la grande majorité des cas, les commerçants ne reviendront pas sur les termes de l'échange. Le projet peut alors avancer sur d'autres points et les mécontentements qui pourraient déborder lors de la procédure de concertation obligatoire ont été en grande partie « contrôlés ». Là n'est pas tout ; cette commission d'indemnisation s'accompagne d'un autre traitement différencié à l'égard des commerçants, en termes de conduite du chantier et d'aménagements négociables à la marge, comme l'explique l'élue en charge du dossier :

« On a un mode d'action spécifique, d'abord de leur assurer qu'on leur maintiendra l'accès à leur commerce pendant toute la durée des travaux. J'ai bien dit l'accès, pas l'accès en voiture ! Ils ont des informations privilégiées. Après, quand la décision est prise, ils ont des informations privilégiées sur les dates. On peut tenir compte parfois, par exemple dans cette fameuse rue de la Saunerie [voie étroite avec un trafic modéré, dans une zone commerçante], on ne va pas leur faire les travaux pendant les fêtes de fin d'année. Donc on choisit les dates qui les arrangent le mieux, autant que faire se peut [...]. Et puis on essaie de concentrer, de ne pas faire des travaux qui durent. Ils ont un traitement particulier parce que ce sont des gens particuliers du point de vue de la vie dans la commune » (R.S., vice-président de la C.d'aggl. de Montpellier, 18/06/2009).

Il est fait état par cet élu de l'agglomération d'une communication privilégiée à l'attention des commerçants. Les décideurs politiques ne se préoccupent plus seulement de compensation financière ; il est également important de limiter les pertes de chiffre d'affaires (et, par conséquent, le montant des compensations financières négociables) en choisissant des dates de travaux adéquates, tout en limitant leur durée. Là encore, une négociation *ad hoc* aboutie avec ce groupe est un moyen d'anticiper sur des controverses publiques, mais en demeurant dans un cadre formel et non publicisé.

Pour preuve, lorsqu'un urbaniste de la CCI a proposé une action promotionnelle de communication, l'idée n'a pas été suivie ; en mettant en place des animations, on serait sorti de la transaction tacite, distincte des formules adressées aux habitants :

« J'avais imaginé des choses comme, sur la première semaine de mise en service du tramway, que les commerçants puissent distribuer des tickets gratuits pour inciter les gens à venir en tram, etc. Ça n'a pas tellement accroché au niveau du maître d'ouvrage et donc ça s'est pas fait » (R.S., CCI Montpellier, 24/06/2009).

Un exemple précis d'« arrangement » est fourni par une ingénieure de projet de la TaM qui évoque les négociations menées avec le propriétaire d'un centre commercial, toujours à part des dispositifs de concertation, mais avec l'attention des élus, ici au moment des acquisitions foncières, alors même qu'on est entré dans la phase des travaux (et que l'on pourrait donc penser à un effet de cliquet), mais sur des aménagements concrets et liés à l'exploitation commerciale :

« Sur chaque projet, on a des contraintes. Une fois qu'on est en phase travaux, alors là on bouge moins. [...] Il y a un cas qui s'est produit sur la ligne 2, un cas d'acquisition qui a été difficile. [...] On a supprimé une voie de circulation, en la reportant ailleurs. Comme c'est un grand centre commercial [...], on a dit si c'est vraiment votre surface de parking que vous voulez conserver, on peut vous la laisser mais moyennement quoi les gens qui viendront chez vous feront une boucle et le propriétaire a préféré. Vous voyez, il y a la phase concertation mais après il y a la phase acquisition qui fait que le projet peut encore changer. Et puis il y a le contexte politique aussi qui fait que le projet se modifie » (S.P., TaM, 19/06/2009).

2. La mise en visibilité du projet urbain de tram : construire l'évidence plutôt que la négociation

Le projet de tram constitue un enjeu d'importance à gérer pour les décideurs. Ceci peut passer par la production d'une « histoire officielle » des lieux et du tram, c'est-à-dire de la ville associée au tram ; c'est le propre de la construction du « grand projet ». Ce travail de maîtrise du temps dégage un récit¹, au profit des porteurs de la réalisation saluée comme consensuelle et d'intérêt commun – c'est-à-dire a-politique, ou plus exactement au-dessus de tout débat possible. La contradiction devient illégitime car rapportée à des intérêts spécifiques, localisés, sectoriels, corporatistes, bref à des mobilisations de type Nimby, le terme se retrouvant dans ces controverses comme un argument de délégitimation, on l'a vu. Le projet urbain de tram est mis en visibilité suivant le registre du projet partagé, au bénéfice de tous, et qui, à ce titre, n'a pas besoin d'être négocié : pourquoi et comment transiger en effet sur des réalisations d'intérêt général qui profitent à chacun ? Les témoignages en ce sens sont pléthore dans les magazines communaux et intercommunaux (Tableau 6), signe d'une communication particulièrement développée, révélatrice de l'importance prêtée par les décideurs. Comment négocier, encore, sur un projet dont le succès est confirmé par sa reproductibilité, en tant que modèle de TC et modèle de ville à la fois, dans d'autres agglomérations ? L'innovation et le « profit de normalité » se conjuguent dans ces énoncés, par lesquels le tram vient à faire consensus, limitant le domaine du négociable à tel ou tel aménagement.

2.1. Un enjeu de communication politique locale : adhérer plutôt que négocier, ou comment faire partager un projet

Des politiques locales de communication se développent sur les enjeux du tram. Un associatif montpelliérain est très direct : « La propagande ici est très très importante, car Frêche dirige toujours en s'appuyant énormément sur la propagande et la communication publique. Après, le tram c'est vraiment un bon objectif » (M.J., Vélocité, 06/07/2009). Du reste, bien des associations locales qui se mobilisent par rapport à cette question jouent

¹ Sur cette problématique, Paul Veyne, *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil, 1971 ; Paul Ricœur, *Temps et récit*, t.1 : *L'intrigue et le récit historique*, Paris, Seuil, 1983.

également sur des supports de communication, pour produire une alternative au discours officiel ; par exemple : « On a fait des réunions, des articles dans les journaux, des conférences de presse... On a fait un dépliant. Voilà, on a fait tout ce qu'on peut faire pour communiquer » (M.J., *Vélocité*, 06/07/2009).

Encore convient-il de saisir plus précisément de quelle manière ces mises en scène sont construites. S'intéresser aux discours officiels permet en même temps de voir que sont à présent données des figures d'énonciation, qui se veulent rassembleuses, et cela en tenant compte des contraintes propres aux différentes temporalités des séquences transactionnelles : à la fois gérer les temps du projet, et en particulier la phase des nuisances liées aux travaux, et la production de l'événement à toujours entretenir sinon recommencer.

En quoi le tram est-il l'objet d'une politique de communication locale ?

De plusieurs façons, le projet de tram fait l'objet d'une politique de communication locale, dans ses mises en mots aussi bien que dans ses temporalités. Un premier trait tient à la production d'un tramway « local », c'est-à-dire à la territorialisation du projet. À cela s'ajoutent toute une dimension pédagogique à questionner ainsi qu'un travail sur les modes de représentations des déplacements dans la ville.

– La production d'un tramway « local » ou la territorialisation du projet

L'inscription du tram dans un récit local est l'occasion de construire ou de retraduire un espace de références communes, mobilisant le passé, investissant les dénominations des rames et des arrêts. Ainsi, la municipalité prend-elle soin de retracer dans le magazine communal *une* histoire du tram, depuis sa création en 1880, qui permet de mettre en avant un passé local au tramway moderne qui est réintroduit. Cette construction d'un passé ciblée en fonction des enjeux du présent permet de rappeler que le tram fait en quelque sorte partie du paysage urbain et qu'il a participé « depuis toujours » au bon fonctionnement de la ville. La modernité avancée est alors d'autant mieux fondée qu'elle peut se prévaloir de tout un passé ; l'attention à produire un réseau de tram de la ville mais aussi de l'agglomération, dès son origine, est significative des problématiques actuelles à gérer¹ et de la construction politique de l'enjeu :

« Le premier tramway montpelliérain a été inauguré le 14 juillet 1880. C'est un tram hippomobile géré par la "Compagnie Générale des Omnibus" de Marseille. [...] Le tram à cheval n'aura duré que trois ans, bien qu'il fût considéré à l'époque comme un moyen de transport incontournable. Il faudra attendre 1894 pour que renaisse l'idée d'un réseau de tramways électriques. C'est à l'époque un entrepreneur privé qui assumera le risque financier. Les lignes du futur tram sont calquées sur celles du tramway à cheval. Elles sont progressivement mises en service à partir du 20 décembre 1897. Elles relient déjà Montpellier à des communes de l'actuelle agglomération. En 1949, le matériel est usé et une remise en état du réseau semble inéluctable, mais le coût des travaux est tel que le tramway effectue son dernier voyage et laisse la place aux bus. Pour revoir un tramway sur la Comédie, il faudra attendre le 1^{er} juillet 2000 » (MV n° 308, 12/2006).

Corrélativement, on repère un travail de production d'un tramway local par son design. Une attention particulière est portée à Montpellier à l'habillage des rames, comme « personnalisation » d'un matériel diffusé dans de nombreuses villes et comme incarnation d'une politique d'agglomération dont le tram se veut le porteur. Un chef de projet chez le constructeur Alstom est cité en ce sens dans *Harmonie* :

¹ Pour un cadrage sur ces enjeux d'échelles entre ville, agglomération et région, Jean-Paul Volle, Laurent Viala, Emmanuel Négrier, Catherine Bernié-Boissard (dir.), *Montpellier : la ville inventée, op. cit.*

« Nos rames de la gamme Citadis roulent dans le monde entier, de Montpellier à Melbourne en passant par Dublin ou Barcelone. Tous ces tramways partagent une base techniquement commune que les clients peuvent ensuite personnaliser, leur attacher une identité propre. C'était la volonté affichée de Montpellier Agglomération » (HM n° 235, 12/2006).

Un responsable administratif de la TaM juge l'habillage visuel du tram significatif de la pertinence d'une communication locale. Les premières réserves ou réactions interloquées des uns et des autres, à la TaM comme parmi les habitants, auraient cédé la place à l'adhésion, après tout un travail en la matière :

« La 1, la ligne bleue avec des hirondelles, à l'époque c'est un choc et, en interne, les blagues des conducteurs qui me sont restées c'est : "au moins, on saura sur qui il faut tirer à la carabine !" Qui aujourd'hui remet en question la 1 ? Et encore, on peut la trouver un peu fade par rapport à la 2°. Et puis quand la 3 va arriver, les 2 autres, pof, pof... Donc voilà, mais c'est un peu toute l'approche politicienne de Montpellier. On se met en décalage, on attire l'œil et puis, finalement, le consensus vient vite. Et la 2° a été montrée en 2002. Entre 2002 et son inauguration en 2006, ça fait quand même quatre ans où toute la comm, 4 ans où tu as des maquettes, 4 ans où t'attends... Ben le jour où elle arrive, tout le monde n'attend que ça » (P.F., TaM, 22/06/2009).

Le baptême systématique des rames de tramway et des arrêts constitue une autre marque palpable de la construction d'un ancrage local pour un support technique reproductible. Ils sont par exemple baptisés aux noms de « personnages illustres » de l'histoire locale pour la ligne 2 du tram à Montpellier : le « grand projet » a intérêt à être inscrit dans une configuration locale pour son acceptabilité sociale. C'est là le signe du filtrage politique d'enjeux qui sont loin d'être seulement techniques : on produit une adéquation avec tout un passé local et ses « grands hommes » élus dans une histoire « officielle » des lieux, qui se veut aussi culturelle et patrimoniale, pour la ligne 2, après avoir satisfait aux impératifs politiques de l'agglomération, dans le cadre de la ligne 1, en retenant le nom des différentes communes membres pour baptiser les rames. Celles de la 2° ligne portent donc les noms de « personnages illustres qui ont marqué l'histoire de Montpellier et de son Agglomération ». Le magazine *Harmonie* les égrène par le détail, avec des notices pour chaque nom retenu, du passé mais aussi de l'époque contemporaine, avec en commun un trait d'exemplarité et toujours un rapport au cadre local ou régional. Un « Panthéon » est ainsi construit : « Au total, 35 patronymes célèbres qui vont nous permettre de peaufiner nos connaissances sur les hommes et femmes illustres qui constituent notre patrimoine historique et culturel » (HM n° 229, 05/2006 ; n° 235, 12/2006). Nous citons à la suite deux exemples significatifs, parmi d'autres :

Personnage d'hier : ROCH DE MONTPELLIER, « le médecin des âmes et des corps »

« C'est l'un des saints populaires les plus vénérés dans le monde. Témoin d'une époque troublée, le Moyen-Âge, c'est un exemple d'abnégation et de solidarité. En plus, il est né et mort à Montpellier où il a son pèlerinage tous les 16 août. [...] Béatifié, Saint Roch est particulièrement populaire et prend sous son aile les pestiférés et les lépreux. En Italie, en France et en Allemagne, il est aussi le patron des fripiers, des rôtisseurs, des paveurs et des cardeurs de laine. Saint, médecin ou guérisseur, Roch est avant tout un homme courageux qui ne craignait pas d'affronter la misère et la maladie de ses contemporains, au risque de sa vie ! ».

Personnage d'aujourd'hui : CHARLES KHOURY, « l'engagé volontaire »

« Président du comité montpelliérain de la Croix Rouge depuis trois ans, Charles Khoury sait conjuguer le verbe être solidaire à tous les temps mais pas à tous les modes. La forme passive est étrangère à cet homme d'action. [...] Charles Khoury poursuit en parallèle ses études de commerce et des formations à la Croix Rouge. En 1999, il ouvre une entreprise de laverie automatique. Aujourd'hui, il est à la tête d'une PME baptisée Lagoon, spécialisée dans l'installation de pressings laveries, totalement écologiques et particulièrement efficaces. Il emploie une quinzaine de personnes. [...] Parmi ses projets : créer une épicerie sociale à Montpellier, un accueil de jour pour les personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer, accueillir et former de nouveaux volontaires, et peut être trouver du temps pour s'entraîner à nouveau au volley-ball. Ce jeune homme, décidément, a l'esprit d'équipe ! » (HM n° 229, 05/2006 ; n° 235, 12/2006).

On retrouve une même attention à la production d'une filiation historique du tramway à Strasbourg : la mobilisation d'un passé local vient légitimer un projet construit comme emblème de modernité. Un urbaniste de l'agence de développement pointe ainsi un lien tout particulier d'adhésion locale au tram, érigé en symbole patrimonial et identitaire sur les cartes postales, par exemple :

« Le tramway est aujourd'hui ancré dans les habitudes mais faut pas oublier que ça a été vraiment une révolution, ça a été un véritable tournant. Voir des cartes postales du tramway de Strasbourg, c'est pas rien. Il y en a eu : ça montre que c'est un objet, enfin un tramway nommé désir ! Ça a vraiment été un objet identitaire à Strasbourg » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Les 125 ans d'existence de la CTS sont l'occasion pour ses responsables de mobiliser tout un passé des modes de transports en commun strasbourgeois, mis en adéquation avec les enjeux actuels autour du tram ; le raccourci suivant est évocateur : « En 2003, la CTS fête ses 125 ans d'histoire. En 1878, Strasbourg était déjà précurseur : c'est dans notre ville que fut construit le premier tram à vapeur d'Europe ! ». C'est l'image de la ville pionnière au fil des temps qui est construite à travers une histoire officielle d'entreprise, où il ne manque personne de ses employés et de ses savoir-faire mis à l'honneur, car ce sont bien ces compétences qui, dans l'association passé-présent opérée, valent gage de la qualité actuelle du service rendu aux usagers, pour une ville qui ne cesse de se produire et de se revendiquer en pointe autour des TCSP :

« Mécaniciens, transporteurs conducteurs, ingénieurs, artisans, des dizaines de milliers d'hommes et de femmes ont forgé, au fil des ans, la Compagnie des transports strasbourgeois. Elle célèbre cette année ses 125 ans, un anniversaire qui rend hommage à cette mosaïque de métiers. [...] Créée en 1878, la CTS offre à Strasbourg le privilège d'être la première ville d'Europe à se doter d'un tram à vapeur. Quelques années plus tard, elle se voit confier une mission d'envergure : faire construire et exploiter le réseau de tram. En quelques années, tous les faubourgs nord et sud sont reliés au centre-ville. En réalisant la jonction de toutes les communes agricoles à Strasbourg, des deux côtés du Rhin, la CTS va insuffler un bel essor économique à la région. Visionnaire, elle permet, à Strasbourg, dès 1900, d'être la première ville d'Europe à bénéficier de l'éclairage public électrique, suivi par l'électrification progressive des lignes de tram. [...] En 1945, à la suite des dégâts causés par les bombardements, la CTS a reconverti plusieurs lignes en trolleybus. Et, dans les années cinquante, les bus à essence prennent progressivement le pas sur le tram. La CTS livrera un dernier combat en 1959 pour sauver la dernière ligne, mais ce sera peine perdue. Le tram semble perdu corps et bien, en avril 1960. Deux ans après, c'est au tour des trolleybus. Pourtant, trente ans plus tard, tel le phénix, le tram va renaître de ses cendres, rendant à la CTS ses lettres de noblesse. Depuis les premières volutes de fumée du tram à vapeur, la CTS a traversé le siècle avec panache et fière allure, filant désormais, tous talents dehors, vers une nouvelle tram...e de son histoire avec la ville » (SM n° 144, 07 à 08/2003).

– Une pédagogie du tram : Quels publics convoqués ?

L'appel au passé dans l'adéquation au présent s'accompagne de toute une pédagogie du tram, à destination de publics-cibles, que l'on retrouve à travers une sélection de témoignages d'usagers et d'habitants dans les magazines, censés « parler » et faire preuve, en même temps que conforter les lectures des décideurs eux-mêmes : un tram moderne, pratique, écologique, etc. (Tableau 6).

Des investissements à visée « pédagogique » se repèrent en particulier à destination des scolaires. À Strasbourg, régulièrement, les enfants scolarisés dans des écoles situées à proximité d'équipements de la CTS sont invités à les visiter et à venir au contact des personnels. C'est là un mode de communication, comme en témoigne le cadre dans lequel se fait la visite dans l'exemple suivant, à l'Elsau, où c'est l'adjoindre de quartier qui tient le rôle pivot :

« Le 2 février, la classe de CM2 de Madame L., de l'école Léonard de Vinci, a passé une matinée au dépôt de tram et bus de l'Elsau, dans le cadre du parrainage élue-école. [...] Au dépôt de la CTS où ils ont été accueillis [...], les écoliers et leur marraine ont pu se rendre compte sur place du travail que nécessite

la gestion des 97 bus et des 30 tramways dépendants du site de l'Elsau. Micro au poing et équipés d'un appareil photo numérique, ils se sont transformés, le temps de la visite, en reporters de choc. Le résultat de leur enquête journalistique sera travaillé sur ordinateur afin de constituer un reportage audiovisuel sur le dépôt » (SM n° 181, 03/2007).

Dans un autre cas, il s'agit d'un atelier pédagogique proposé par des associatifs de quartier, avec un but de valorisation du tram en tant que moyen de transport urbain (l'intérêt de l'utiliser) et comme équipement pour le quartier (pour éviter les dégradations, en lien à des médiateurs...). On est typiquement en présence d'une action de prévention et de communication ciblée :

« Seize enfants de la classe de CM₂ de l'école Ziegelwasser sont venus sur le terrain, dans le cadre d'un atelier "découverte des soudures des rails du tram". Ils étaient très attentifs à cette opération mettant en œuvre une technologie sophistiquée. [...] Les animateurs de l'association "Les petits débrouillards" proposent ces ateliers pédagogiques scientifiques, encadrant cette "leçon de choses" pratique par des explications et des exercices en classe. L'atelier permet d'initier les enfants [...] à l'arrivée du tram dans leur quartier. C'est également l'occasion pour les animateurs d'expliquer de façon concrète aux élèves le futur tracé du tram et les avantages de se déplacer avec ce mode de transport public. Cela permet en outre de les sensibiliser à la sécurité des personnes sur le chantier du tram (des médiateurs sont sur place pour sécuriser le chantier et éviter les dégradations), de leur faire découvrir les métiers qui travaillent à sa construction et de leur faire prendre conscience que le développement durable s'applique à de grands équipements » (SM n° 175, 07 à 08/2006).

À côté de cela, le développement de produits commerciaux annexes à partir du réseau de tram est également significatif de la place centrale qui lui est accordée dans la ville et pour appréhender la ville ; l'image de la circulation est ici prise au pied de la lettre pour la conjuguer de façon métaphorique en un jeu de société dédié – constituant un support original de production de visibilité, y compris pour des usages familiaux. Une fois de plus, image de modernité et patrimoine local sont associés :

« Découvrir Strasbourg et son réseau de transports en commun autrement, ça vous tente ? C'est ce que vous propose P. D., heureux inventeur d'un jeu de cartes pas tout à fait comme les autres. Sur le principe du "Uno" un rien mixé avec le "1000 bornes", c'est tout le réseau tram strasbourgeois que vous pourrez redécouvrir à travers les 106 cartes de l'*European City*, jeu décliné en cinq langues [...] et disponible à l'Office de tourisme et en librairies. Idéal pour les soirées en famille ou entre amis, ce jeu permet de voyager de manière ludique et originale, à travers tout un dédale de stations de tram, de lieux publics et privés, qu'ils soient culturels ou touristiques. Vous voulez en savoir encore plus sur le tram et votre ville ? Alors, à vous de jouer... » (SM n° 185, 07 à 08/2007).

Toujours en termes de communication censée parler aux habitants, on assiste de façon récurrente, à Strasbourg comme à Montpellier, à des mises en scènes et mises en mots de témoignages d'usagers et de citoyens dans les magazines communaux et intercommunaux ; c'est en quelque sorte la preuve par l'usager qu'il s'agit d'apporter ainsi, comme on peut aussi l'entendre dans la bouche de ce technicien strasbourgeois, qui évoque son acceptation dans des quartiers dits sensibles :

« Les gens de Hautepierre tiennent à leur tram, ceux de Neuhof apparemment ils sont content d'avoir le tram aussi. On entend plus volontiers dire "c'est notre tram" plutôt que "c'est notre bus" et on n'a jamais eu d'incendie de rames de tram » (G.M., CUS, 21/07/2009).

Suivant la méthode consistant à isoler de courts témoignages retenant des formules significatives, on repère dans *Strasbourg Magazine* et *CUS Magazine* des prises de parole pour le moins « travaillées » d'usagers, en quelque sorte convoqués pour attester de la façon vivante et « proche » des habitants, qui peuvent s'y identifier, le succès du projet de tram. On ne s'en étonnera pas, sur un tel support « officiel », les grands thèmes mis en avant sont nettement en faveur du tram ; ils sont à ce titre significatifs des priorités posés par les décideurs et des « attentes d'attentes » qu'ils formulent à l'endroit des habitants, en termes d'offre bien plus que de projet négocié. On peut les résumer comme suit, à l'aide d'extraits :

- Le tram permet d'augmenter la desserte et la fréquence de passage, notamment grâce au site propre (argument récurrent de la rapidité) :

« C'est super. Il y a un tram toutes les dix ou quinze minutes, bien plus souvent que de bus auparavant. Sans compter qu'il était toujours bloqué dans les embouteillages. C'est aussi beaucoup plus rapide. Du coup je suis sûre que j'irai plus souvent en ville » – Samira de Schiltigheim (CM n° 14, 10/2000).

« Le nouveau tram me permet d'aller plus rapidement au centre-ville. Et depuis les extensions, le quartier du Neuhof est plus agréable et plus propre » – Suzan N., Neuhof (SM n° 187, 10/2007).

« Le tram, c'est pratique, ça me fait gagner du temps ! Pour aller à mon travail, je mettais avant une demi-heure. Maintenant, je ne mettrai plus qu'un quart d'heure » – Marc B., Ostwald (SM n° 191, 04/2008).

- Il constitue un moyen de lutte efficace contre la primauté de la voiture en ville et donc contre les émissions polluantes ; il améliore ainsi le cadre de vie :

« Là au moins ça va faire diminuer le nombre de voitures et la pollution en ville. À certains moments, on ne pouvait même plus ouvrir les fenêtres à cause des gaz d'échappement » – M. et Mme Clauss de Strasbourg (CM n° 14, 10/2000).

« Avec les relais tram, les gens vont moins s'embêter à aller en ville en voiture. Cela devrait limiter les embouteillages et la pollution. J'espère » – Dorothée de Strasbourg (CM n° 14, 10/2000).

« Avec la nouvelle ligne de tram, j'ai prévu de me rendre au centre-ville au moins deux fois par semaine. Auparavant, j'y allais en voiture » – Madame B., Robertsau (SM n° 189, 12/2007).

- Il redessine la ville et les quartiers où il passe : végétalisation, aménagements, économie...

« Le parcours est joliment aménagé. Il y a beaucoup d'arbres tout le long. C'est bien. La partie la plus réussie est le Boulevard de la Victoire avec sa belle allée de platanes » – Dorothée de Strasbourg (CM n° 14, 10/2000).

« La ville a été bien réaménagée sur le trajet du tram et les gares sont magnifiques. Je me régale. Je voyage souvent à Bâle. Eh bien, l'aménagement de Strasbourg est bien plus réussi » – M. Keith (CM n° 14, 10/2000).

« Comme nous sommes situés juste à côté d'un arrêt de tram, nous espérons qu'il nous amènera de nouveaux clients ! » – Madame K., commerçante à la Robertsau (SM n° 189, 12/2007).

- Il permet une couverture spatiale accrue pour l'ensemble de l'agglomération et pour toute une variété d'usages :

« Nous on ne se déplace plus beaucoup. Juste de temps en temps pour aller à l'hôpital ou faire une course en ville. Avant, on prenait le bus jusqu'à la place de l'Homme de Fer. Et puis ensuite le tram. Maintenant on peut faire tout le trajet en tram » – Germaine et Hilda de Strasbourg (CM, n° 14, 10/2000).

« Pour moi, la formule tram+bus est idéale. Je suis professeur privé d'anglais et, actuellement, j'ai des élèves à Mittelhausbergen. Sinon, j'aurais dû refuser ces cours » – Fatima (CM n° 30, 02 à 06/2006).

« Nous avons profité des journées gratuites pour tester le trajet Jean Jaurès-Baggersee : désormais, nos deux appartements sont mieux reliés par le tram. Cette ligne permet une liaison transversale du nord au sud de l'agglomération sans passer nécessairement par "Homme de Fer" ! » – Matthieu F., Neudorf, et Cécilia S., Lipsheim (SM n° 187, 10/2007).

« Nous faisons une sortie de reconnaissance en famille : c'est simple, les nouvelles extensions du tram nous changent la vie ! » – Monsieur et Madame H., Illkirch-Graffenstaden avec leurs petits-enfants venus de Paris (SM n° 187, 10/2007).

« Nous logeons à la cité universitaire de la Robertsau, nous sommes donc des fervents supporters du tram ! Pour sortir le soir ou nous rendre au centre-ville, le tram nous donne davantage de possibilités » – Madame A. et Monsieur R., étudiants japonais à Strasbourg (SM n° 189, 12/2007).

« Les nouvelles extensions du tram me permettront d'aller plus facilement en cours, de partir plus tard et rentrer plus tôt. Et ce sera moins compliqué pour inviter des amis à Ostwald ! » – Carole S., Ostwald (SM n° 191, 04/2008).

- Il est synonyme de modernité :

« Le tram va donner un nouveau goût de modernité. Et puis ça va être plus agréable pour les promeneurs. Personnellement, je l'emprunterai régulièrement pour aller au travail, mais aussi pour aller voir des amis au centre ville » – Bernard Wagner, d'Ostwald (SM n° 191, 04/2008).

De façon très proche, dans l'agglomération de Montpellier, les magazines *Montpellier notre Ville* et *Harmonie* mettent aussi en avant un recueil de témoignages qui s'apparentent à

autant d'arguments en faveur du projet de tram, ainsi incarné en des personnes et des situations concrètes, auxquelles les habitants pourront d'autant plus s'identifier – la diversité de profils avancés témoigne de cet objectif. Le contenu est celui que les décideurs veulent entendre et faire connaître : accessibilité et praticité au quotidien, relations entre les communes de l'agglomération, intermodalité et développement durable, sont quelques mots d'ordre repris (HM n° 237, 02/2007).

On a trace d'une première série de témoignages publiés en 2003, alors que le projet de la 2^e ligne est lancé, pour une échéance fin 2006 : c'est l'impatience, par rapport à la ligne 1, qui est mise en avant, devant légitimer le projet et attester le soutien des habitants, alors que l'on va devoir passer par une phase de travaux importants :

« "Le tramway, nous l'attendons", clame une habitante de Jacou, "pour les jeunes qui travaillent à Montpellier, mais aussi pour les étudiants, les personnes âgées. Pour toutes les familles qui n'ont pas une voiture par personne, ce sera bien plus facile". Même impatience à Saint-Jean-de-Védas, à l'autre extrémité du projet de tracé de la ligne 2 : "Éviter de prendre sa voiture, c'est éviter les bouchons, les pannes, les PV, les accrochages, de s'énerver... et donc de se gâcher la vie", insiste Frédéric auprès de clients de son salon de coiffure » (HM n° 200, 09/2003).

Plus encore, début 2007, après la mise en service de la ligne 2, on a recourt aux « paroles d'usagers » pour authentifier le succès de l'opération :

« Je prenais la Ligne 1 pour me rendre à mon travail, aujourd'hui je prends aussi la Ligne 2. Cette complémentarité permet de raccourcir mon trajet. J'ai pris l'habitude de me déplacer en tram, même pour faire mes courses, c'est plus rapide et ça évite de polluer la ville » – Martine Fabre, ingénieur au CNRS.

« Je viens de Corse. Je me suis installé à Castelnau-le-Lez en même temps que le tram. Je l'ai tout de suite adopté pour me rendre à la fac de Sciences. C'est un moyen de transport pratique et confortable pour se rendre à Montpellier » – Frédéric Barbezier, étudiant en apprentissage.

« J'apprécie particulièrement la Ligne 2. Elle me permet de gagner beaucoup de temps dans mes déplacements à Montpellier et jusqu'au terminus de Jacou où ma mère vient me chercher à la fin de la semaine. Les écrans vidéo dans la rame sont très utiles, ils me permettent de lui indiquer exactement à quelle heure je vais arriver à l'arrêt » – Audrey De Marchi, étudiante (HM n° 23, 02/2007).

« "Plus pratique, confie René, plus efficace". L'accès aux rames est très facile, ce qui serait une raison de ce succès chez les anciens, et chez Chahara, qui attend l'arrivée de la rame avec son enfant dans la poussette : "Je l'utilise pour tout, faire les courses, aller chez le docteur, etc. C'est génial, nettement plus commode quand on a des enfants. Et en plus, je trouve que ces couleurs égayent le quartier". [...] Le tramway, nouvel art de vivre ? » (MV n° 310, 02/2007).

– Le projet de tram comme figure urbaine : les représentations du déplacement

Pour en savoir plus : voir l'analyse de François Nowakowski en chapitre annexé à ce rapport, qui interroge les représentations visuelles du tramway dans les magazines communaux et intercommunaux strasbourgeois et montpelliérains : « Dénoter et connoter : les images du projet "urbain" de tramway publiées dans les magazines municipaux et intercommunaux de Montpellier et Strasbourg entre 2002 et 2008 ».

L'analyse de François Nowakowski permet de prolonger la réflexion sur le projet de tramway comme objet d'une politique de communication locale : à travers les images du tramway, on retrouve les éléments examinés précédemment, à savoir les dimensions informative, pédagogique et promotionnelle, qui, là encore, apparaissent connectées entre elles dans des modes de visualisation qui constituent un cadre intermédiaire d'appréhension du réel (c'est-à-dire un filtre) et non sa traduction directe. Comme le pointe F. Nowakowski, c'est justement à ce processus « de sélection, de schématisation et de synthèse de la réalité » que les images du tram donnent accès, restituant pour partie le projet en train de se faire, ses contraintes, ses marges de négociation et sa part d'in-négociable. Car elles circulent des concepteurs du projet (bureaux d'étude, techniciens...) à ses destinataires (les habitants, lecteurs des magazines, dans leur diversité et avec des capacités d'entrées cognitives dans

l'objet – et donc de transcodage¹ – différentes elles aussi), et peuvent emporter, on le sait, une dimension performative. La portée de l'affichage ressort d'autant plus que souvent elle précède l'action : on communique d'abord ; « quand dire, c'est faire », pour reprendre la formule de John Austin². Faire voir le tramway et/ou ses aménagements dans la ville tels qu'ils sont appelés à être, c'est déjà les faire advenir un peu dans la forme et les modalités que les décideurs auront négociées ou non.

Pas de surprise, dès lors, à constater l'importance des images dans les magazines municipaux et intercommunaux, notamment en regard de la place attribuée aux textes. Plus précisément, on repère la mobilisation conjointe de trois types d'images. Les photographies représentent le corpus le plus conséquent, on ne s'en étonnera pas non plus. Elles s'accompagnent de différents supports de modélisations, destinés à illustrer, de la façon la plus proche possible d'une photographie, des réalisations à venir du projet, c'est-à-dire rendre palpable un futur projeté (une future rame de tram, une extension de ligne, etc.). Viennent enfin des schémas de plans simplifiés, qui montrent que l'on s'adresse au plus grand nombre à travers des visuels qui se veulent davantage démonstratifs que fidèles à la complexité du réel et du travail de sa mise sur plans.

En cohérence avec ces objectifs et ces canaux, se dégagent un certain nombre de constantes transversales :

- des images qui donnent à voir la ville telle qu'elle sera transformée autour du tramway, en termes de formes urbaines, d'équipements et d'aménagements, mais aussi d'attention revendiquée au DD : le tramway est visiblement associé au verdissement de l'espace urbain, au prix d'un traitement pourtant artificiel, à l'instar de l'engazonnement des emprises et des stations, qui nécessite arrosage et entretien.

- des focales plus insistantes et itératives sur certains lieux – jugés emblématique de la fabrique de la ville à partir du projet de tram – ainsi du Viaduc Loubat et du pont de Sète, à Montpellier –, ou ayant suscité des controverses – comme le pont Churchill, à Strasbourg.

Gérer les temps du projet : attentes, travaux, expérimentations...

Les actions de communication correspondent aussi à la gestion des temps du projet, dont l'importance s'est révélée au fil des développements précédents : temps du travail et de la conception du projet entre experts et avec les élus, publicisation et ouvertures à d'autres scènes de controverses dans les cheminements de concrétisation, projections vers le futur pour en favoriser l'appréhension et l'adhésion, y compris *via* des images de synthèse, etc.

Dans ce déroulement du projet, tout un temps est d'abord celui des études. Il peut s'étendre sur une plage temporelle longue et constitue trop souvent une « boîte noire », dans la mesure où l'on se situe « en amont » des actions sur l'espace public. Mais ce sont bien là des espaces de négociations, car il en va d'une commande puis de la production et de la diffusion des études à travers un certain nombre de scènes et d'univers – et même de marchés – professionnels. Viviane Claude les décortique dans le cas du tramway strasbourgeois – quitte à souligner que l'on peut étudier pour ne pas faire, et noter du moins un jeu d'asynchronie –, en insistant sur la diffusion dans le temps et dans l'espace du projet de TCSP, propriété qui le singularise en même temps qu'elle caractérise des modes de négociations complexes.

¹ Au sens de Pierre Lascoumes, qui souligne le fait que les capacités des acteurs à la traduction d'enjeux d'action publique sont inégales et dépendent de leurs ressources spécifiques : « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse du changement dans les réseaux d'action publique », in : CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, pp. 325-338.

² John Austin, *Quand dire, c'est faire*, trad. fr., Paris, Seuil, 1970 (1^{ère} éd., 1962).

Pour en savoir plus : voir les analyses de Viviane Claude, le chapitre « Les études : décider, gouverner, ou attendre... ? », à la suite dans ce rapport, ainsi que, mobilisant la longue durée, « Le TCSP : de quoi parle-t-on ? », dans le premier rapport intermédiaire remis au PUCA, août 2009, 3^e partie, I, pp. 376-396.

Dans les discours recueillis parmi les décideurs et l'appareil administratif, d'autres usages apparaissent quand au temps que nécessite le projet de tram. Des techniciens de la TaM relativisent les contestations qui peuvent s'exprimer à un moment ou à un autre, en les rapportant précisément aux gênes ou contrariétés immédiates qui sont ressenties, et s'évacueront donc une fois le projet avancé. De façon générale, plus le projet devient palpable et effectif, moins les réticences trouvent prise ; tel est le sentiment livré par cette ingénieure de projet, qui en veut pour preuve l'absence de recours devant le tribunal administratif à propos de la 3^e ligne du tram :

« Systématiquement, sur l'ensemble du projet, il y a toujours des recours [en TA], et là, sur la troisième ligne, il n'y a eu aucun recours. Parce que les gens voient déjà fonctionner [les lignes 1 et 2] [...]. Donc ce n'est plus remis en cause, bien que ça génère des contraintes pour un certain nombre de particuliers » (S.P., TaM, 19/06/2009).

Dans le même sens, un responsable administratif de la TaM insiste sur la labilité des motifs aux préventions exprimées contre le projet de tram, et le fait qu'ils sont tout à fait fluctuants. Une fois l'infrastructure de tram réalisée, elle emporterait l'adhésion ; le projet n'aurait ainsi pas à être négocié avec les uns ou les autres à court terme :

« Quelque chose qui embêtait les habitants de Jacou, c'est de se retrouver avec un petit parking. Alors dans un premier temps c'est : "vous ne vous rendez pas compte le nombre de voitures qui vont traverser Jacou [...] et nos gosses en plein milieu". Ça c'est le premier round. Le deuxième round, c'est parce que le parking était trop petit ! Voilà, il y a de tout. [...] La 1^{ère} ligne, un des choix initiaux était de passer par le Jeu de Paume : tollé général des commerçants disant que "jamais, jamais le tram ne passera, vous ne vous rendez pas compte !". Aujourd'hui, c'est un collectif de commerçants qui demande à ce que le tram passe par ce quartier-là. Comme quoi c'est très amusant. Ça bouge" (P.F., TaM, 22/06/2009).

Dans ces processus, et la façon dont différents temps entrent en interaction ou, au contraire, se figent étape après étape, ressort en particulier le temps des travaux comme moment « critique » du projet de tramway :

« D'abord, un élu veut que son projet plaise au public ; sinon, il n'est pas réélu ! Donc ça. Mais indépendamment de ça, il ne peut pas faire quelque chose si ce n'est pas accepté par le public. [...] Parce que, pour plein de choses, on embête les gens : on fait des travaux, on gêne la circulation, on sait que c'est pénible, donc si les gens ne voient pas l'intérêt du projet, ça crée un climat de contestation et d'opposition qui est tout à fait néfaste » (S.P., TaM, 19/06/2009).

Un associatif montpellierain rappelle en même temps que les grands travaux constituent un mode d'exercice et d'incarnation du pouvoir politique :

« [Georges Frêche] voulait faire des travaux sur Montpellier. Si vous remontez l'histoire, si vous remontez à Rome, le pouvoir s'exprime par la pierre. Les dictateurs des pays de l'Est, ils l'avaient bien compris ! Et là, le pouvoir s'exprime : au-delà des problèmes économiques, il faut créer de l'emploi, etc. Le pouvoir s'exprime par la mise en scène de la ville. Et ça, c'est un truc que je reproche. La ligne 2 a été faite pour faire de l'urbanisme. Comme ils disent, c'est un pari sur l'avenir... C'est le côté visionnaire du chef » (M.B., Collectif Tramway, 28/05/2009).

À Montpellier comme à Strasbourg, les magazines des collectivités – mais aussi des panneaux d'affichage, un site Internet, etc. – informent régulièrement sur l'avancée des travaux d'extension des lignes, pour attester leur bon déroulement, écourter le temps social de l'attente et familiariser les riverains avec les nouveaux équipements à mesure de leur installation ; des icônes sont retenues dans ce cadre : la panthère rose à Montpellier¹, un ours

¹ « Déjà utilisée pour informer pendant les travaux de la ligne 1, la panthère rose réapparaît et se remet au travail [à propos des travaux de la 2^e ligne] pour fournir tous les renseignements sur les travaux et les bonnes recettes pour éviter les embarras de la circulation » (HM n° 211, 09/2004).

souriant en bleu de chantier à Strasbourg. La question est alors celle de gérer l'attente du tram, notamment en informant régulièrement sur l'avancée du projet.

Cette attention à communiquer sur les travaux liés au tramway constitue-t-elle alors une marque du projet négocié ? Pour retenir cet exemple, Montpellier Agglomération affiche une volonté de communiquer sur les différents aspects des travaux liés au tram et par divers moyens. Les travaux relatifs à la ligne 2 permettent de le montrer. La collectivité fait un état mensuel des travaux dans les magazines, quant à leur avancement et s'agissant des perturbations occasionnées. Elle met également à disposition des publics concernés un grand nombre d'outils permettant de s'informer, afin que cette période forcément délicate par les gênes occasionnées (commerçants, riverains, usagers, circulation, etc.) n'entame pas l'image du projet de tram ni celle, par conséquent, de ses promoteurs. C'est bien d'information qu'il est question pour l'essentiel, à travers tout un dispositif, et non de participation citoyenne active, ce qui permet de revenir sur ce que la négociation dans le projet urbain désigne ou pas et la porosité des frontières des énoncés produits, par lesquels les élus se réclament de leur attention vis-à-vis des habitants.

La Communauté d'agglomération et la TaM s'engagent, sous forme de charte, à tenir différents engagements pendant la durée des travaux. On rejoint ici directement l'enjeu de la négociation dans les projets urbains qui s'avèrent perturbants ; l'établissement d'une telle « convention territoriale », édictée par la collectivité et sans portée de contrainte juridique avérée sinon celle que les parties veulent bien y voir, est significative d'un répertoire d'action promouvant la participation et la « bonne gouvernance »¹. Cette dynamique transactionnelle n'en est pas moins asymétrique, concédée et encadrée pour ne pas être revendiquée ?

« - *L'information* : deux mois avant le début de chaque chantier, les habitants du quartier concerné sont informés du déroulement et de la nature des travaux. Deux semaines au plus tard avant le démarrage des travaux, les modifications de circulation sont indiquées.

- *La proximité* : les responsables de TaM sont à l'écoute des habitants pour leur faciliter leur vie quotidienne durant les travaux. Un numéro vert est mis à leur disposition pour répondre rapidement à toutes les questions.

- *La réactivité* : tout est mis en œuvre pour apporter une solution rapide et personnalisée à chaque problème rencontré par des particuliers.

- *Les accès* : les rues en travaux sont accessibles en permanence aux services d'urgence. En cas de livraison ou d'accès nécessaire de véhicules aux domiciles se trouvant dans les rues en travaux, TaM s'engage à en faciliter l'accès dans les meilleurs délais. L'ensemble des voies en travaux est accessible aux piétons.

- *Le stationnement* : en cas d'inaccessibilité des garages privés, des places de parking gratuites sont mises à la disposition des riverains.

- *Le service* : les arrêts de bus et de tramway inaccessibles pendant la durée des travaux sont remplacés par des dessertes au plus près des arrêts habituels.

- *La sécurité* : l'éclairage public dans les rues en travaux est maintenu ou rétabli chaque soir, pour la sécurité de chacun. L'ensemble des chantiers est sécurisé pour éviter le moindre accident » (HM n° 211, 09/2004).

Concrètement, un plan des principaux travaux pénalisants pour la circulation est réactualisé de manière hebdomadaire et consultable sur le site Internet de la ville ; il donne des informations sur les chantiers en cours et propose des itinéraires de délestage ; la visée est clairement pédagogique et le site se veut des plus simples à consulter :

« Un simple clic sur un des pictos «chantier» et vous accédez à sa fiche détaillée. Elle vous indique sa nature, sa durée et propose des déviations. Vous pourrez accéder également à une vue zoomée de la carte. Le plus ? Une photo de chaque site concerné. [...] Une autre solution existe, proposée par le site, pour tous ceux qui souhaitent se déplacer autrement. Il s'agit notamment, pour vous permettre de définir votre

¹ Michel Casteigts, « La gouvernance urbaine entre science et idéologie », in : R. Le Duff, J.-J. Rigal (dir.), *Démocratie et management local*, Paris, Dalloz, 2004, pp. 143-157.

itinéraire, d'un plan des lignes de bus et de tramway, avec les coordonnées téléphoniques de TaM » (MV n° 284, 10/2004).

Autre initiative dans le même sens, la Communauté d'agglomération met un minibus d'information itinérant à disposition des riverains des travaux avant que ceux-ci ne débutent, ce qui s'apparente jusque dans l'habillage du bus à une action de communication :

« Il est vert et arbore une panthère rose. Le minibus info permet d'obtenir des réponses à toutes les questions liées aux travaux de la ligne 2. Ce petit bus rigolo sillonne les communes concernées par les travaux et s'installe aux abords des grands chantiers du tramway avant leur démarrage » (HM n° 211, 09/2004).

Une publication *ad hoc*, appelée « Le journal du tramway » – bien qu'il s'agisse d'un trimestriel –, est également éditée : elle fait le point sur les évolutions du chantier et ses conséquences en termes de circulation et d'utilisation des transports en commun. Tiré à 175 000 exemplaires, ce « journal » est distribué dans les boîtes aux lettres sur le territoire communautaire (HM n° 211, 09/2004 ; MV n° 290, 04/2005). À cela s'ajoutent d'autres initiatives. Par exemple, dans le cadre des travaux de la ligne 2, a été ouvert un « Espace Info Tramway » situé, significativement, à la « Maison de la Démocratie » de l'agglomération, où un agent fournit des renseignements (HM n° 211, 09/2004), et l'on peut aussi obtenir des informations en temps réel par le biais du téléphone portable (MV n° 286, 12/2004). Le vice-président de la Communauté d'agglomération en charge des déplacements veut alors conclure : « J'espère qu'ainsi, aucun de nos concitoyens ne se sentira oublié et sera fier de participer à un grand et beau projet collectif » (HM n° 211, 09/2004).

Toute une communication spécifique à la phase des travaux est donc développée, par rapport aux craintes et aux plaintes qui peuvent être celles des riverains et des habitants. Comme le résume un chargé de mission de la TaM, « il y a des gens qui sont mécontents. Il y a des automobilistes qui râlent parce que forcément il y a des bouchons. Les gens qui sont sur le corridor en ont marre des travaux... » (M.M., TaM, 02/03/2007). C'est également le cas à Strasbourg, où la structure du dispositif est proche de celle de Montpellier, ainsi qu'il ressort du témoignage de deux chargés de mission de la CUS :

« On a différents types de supports qui sortent au fur et à mesure des projets. Il y a le *Journal du tram* qui sortait depuis l'époque de la ligne A. [...] Il y a des plaquettes, les informations plus ponctuelles sur les travaux. En général, on essaie d'annoncer les travaux un ou deux mois à l'avance dans leurs grandes lignes pour que les gens sachent. Et ensuite il y a des informations fines par fiches qui sont distribuées dans les boîtes aux lettres en particulier quand on modifie le plan de circulation, quand on a des interdictions ponctuelles de circulation, quand on modifie le stationnement, la desserte des riverains, etc. » (G.M., CUS, 21/07/2009).

« En phase d'étude, on ne communique pas sans arrêt. La communication lourde se fait surtout en phase travaux, là où ça commence à devenir embêtant pour les riverains et les commerçants. Là, on a une chargée de comm qui fait le lien entre le chef de projet et puis la logistique communication. C'est le journal de la ligne F en ce moment [été 2009], qui paraît régulièrement, c'est la lettre aux riverains, c'est les informations sur les pare-brise des voitures qui sont mal garées pour prévenir que le chantier avance et que va falloir que les gens dégagent leur véhicule. Et il y a tout le côté panneaux, site Internet, la ligne info tram téléphonique. Tout ça, c'est la chargée de comm qui s'en occupe » (C.F., CUS, 11/06/2010).

Cette même attention au volet communication ressort des entretiens menés à la TaM, où il est également fait état d'une chargée de mission dédiée et de budgets conséquents :

« Il y a toute la partie comm'. La responsable comm' [de la TaM], gère les deux activités, transport et projet. Mais là on a une assistante dédiée complètement à la ligne 3. Tout ce qui communication aux riverains, [...] faire en sorte que le chantier se passe le mieux possible et crée le moins de perturbations possible, et puis en 2011 on rentre dans la phase préinaugurale où on va avancer l'exploitation » (P.F., TaM, 22/06/2009).

« C'est-à-dire qu'il y a deux volets. Il y a, d'une part, une équipe institutionnelle sur le projet et puis ensuite il y a la communication terrain, plus en phase travaux où on explique plus une communication hebdomadaire. On explique à toutes les personnes concernées par les travaux ce qui va leur arriver, si on

ferme une rue, si on la met en sens unique... Toutes les semaines, on les tient au courant pour qu'ils puissent gérer leur quotidien. Donc ça c'est une phase assez lourde. Et puis c'est aussi le service communication qui gère tout ce qui est présentation du projet à l'extérieur, sur le terrain. C'est un budget assez important, autour de 3 M€» (S.P., TaM, 19/06/2009).

Deux enjeux majeurs se dégagent alors et font l'objet de l'attention des décideurs. Il s'agit d'une part de considérer le temps des travaux comme une séquence en soi, et non un simple avatar, et de la gérer au mieux. Parallèlement, un appel à des temporalités plus large vise à resituer ce moment comme un mal nécessaire et passager dans un processus dont l'issue ne tardera pas à être profitable. C'est à ce titre que se dégage tout un travail de gestion des temps, à des échelles différentes, entre lesquelles il s'agit d'éviter une trop importante disjonction dans les perceptions des habitants. Le propos du vice-président de la Communauté d'agglomération de Montpellier en charge du projet de tram est significatif :

« Nous avons mis en place des mesures pour que le réseau des transports en commun continue en permanence pendant la durée des travaux et, surtout, une programmation centralisée de tous les travaux pour réduire au maximum la gêne occasionnée à nos concitoyens. Je souhaite que chacun garde à l'esprit que ces travaux sont d'intérêt général pour les Montpelliérains mais aussi pour les habitants de la Communauté d'Agglomération. Ils offriront à tous, dans un futur proche, une meilleure qualité de vie. [...] Ce chantier, c'est l'affaire de tous et nous n'abandonnons personne » (HM n° 211, 09/2004).

Le chantier doit donc apparaître comme exemplaire pour ne pas entacher plus largement la conduite du projet ; la sécurité fait partie de ces exigences, comme le rappelle cet élu :

« La sécurité sur les chantiers, là aussi c'est très cadré. On a assuré la sécurité des chantiers. [...] Dans les marchés, on met aussi des contraintes très fortes vis-à-vis des entreprises, on met des pénalités très fortes si elles ne les respectent pas. Mais ça va bien, on n'a eu aucun accident sur la ligne 1 ni sur la ligne 2 » (R.S., vice-président de la C.d'agglomération de Montpellier, 18/06/2009).

Plus largement, on recourt à des témoignages de professionnels engagés sur les travaux. Par exemple, *Montpellier notre Ville* publie à chaque livraison, au cours de la période des travaux de la 2^e ligne du tram, des interviews de différents corps de métiers, afin de rendre les travaux concrets en présentant leurs responsables et acteurs, soit une diversité de fonctions et de postures hiérarchiques et d'exécution, une diversité de compétences aussi, qui concrétisent le projet par leur complémentarité. C'est là une autre lecture et une autre scène du projet négocié – faire face aux impondérables, trouver des solutions techniques... –, entre professionnels des travaux et équipements publics, dans sa conduite concrète, et pas uniquement au premier moment de la conception, entre élus et bureaux d'étude. Le témoignage suivant, de « J. S., ingénieur, chargé du secteur centre-ville de Montpellier », est parlant :

« *En quoi consiste votre métier de responsable Infrastructure ?*

Une fois le principe du tracé de la ligne adopté par le Conseil d'Agglomération, mon métier commence. Il s'agit de gérer l'ensemble des études et des travaux liés à mon secteur géographique. La première étape consiste à étudier le projet. À partir des propositions faites par le maître d'œuvre – c'est-à-dire les entreprises chargées de concevoir le projet – nous avons analysé puis affiné le tracé en concertation avec tous les acteurs liés de près ou de loin au projet (riverains, services de Montpellier Agglomération, des villes concernées, de l'État...) en tenant compte des contraintes.

Pour la deuxième étape, la phase chantier, le principe de l'étape étude reste d'actualité : nous rencontrons les différents acteurs afin d'effectuer les travaux dans les meilleures conditions. L'ensemble de ces actions se décline sur les différents ouvrages que nous suivons : la voie ferrée, les aménagements urbains et paysagers, les ouvrages d'art... En plus de ces tâches, nous devons préparer et suivre des marchés de travaux, gérer un budget financier, concevoir des dossiers administratifs pour, par exemple, obtenir toutes les autorisations nécessaires et des subventions. Pour résumer, je retiendrais ce dicton personnel : "chaque jour est un nouveau jour". Les impondérables, comme la découverte de squatters dans un immeuble ou d'amiante dans le parking de la gare, font de ce travail un métier passionnant, exigeant une présence permanente et une réactivité à chaque imprévu » (HM n° 216, 02/2005).

Les chantiers peuvent également valoir comme des moments d'expérimentation pour des aménagements du projet de tram, à l'exemple du système de parking-relais à Strasbourg :

« Dans la phase chantier, ça a été testé, un grand terrain vague, accès direct depuis l'autoroute et on avait mis un parking et pour dix francs vous déposiez votre voiture, il y avait des navettes, des minibus qui tournaient et qui ramenaient les gens au plus près du centre, par rapport à l'évolution de la zone chantier. [...] Un succès : c'était pas grand-chose par rapport au prix d'un ticket. Et le jour où on a mis le tram en place, là il y a un gros avantage : cette notion de parking relais avait quand même marqué les esprits » (R.N., CUS, 04/05/2009).

Enfin, le caractère particulier du moment des travaux ressort des énoncés qui viennent le clore, en remerciant les riverains et les habitants par rapport aux désagréments qu'ils ont pu rencontrer. Derrière la marque de convenance, souvent attestée lors des inaugurations de lignes ou d'extension, c'est aussi le retour à une conjoncture routinière qui veut être marquée, au bénéfice des porteurs du projet, qui entre alors dans sa dernière phase de concrétisation, lorsque le tram est « offert » à ses usagers. Significativement, un mot spécial est toujours adressé aux commerçants, dont on a vu qu'ils prennent une place particulière dans les dispositifs de négociation au moment des chantiers ; là encore, une page est tournée. Les extraits suivants, relatifs à la 2^e ligne de tram de Montpellier, sont explicites :

« Cette seconde ligne va non seulement changer nos habitudes en matière de déplacements, mais va aussi changer le quartier. Embelli, rénové, mieux accessible, il rayonnera pour le plus grand bénéfice de ses habitants. Une nouvelle ère va commencer ici, en janvier 2007. À cette occasion, je tiens une nouvelle fois à remercier chaleureusement les habitants et les commerçants pour leur compréhension devant ces travaux qui ont pu gêner leur quotidien. Dans quelques mois, ils pourront se dire avec fierté que leur patience aura été récompensée » – Marlène Castre, adjointe déléguée au quartier Croix d'Argent (MV n° 300, 03/2006).

« En accueillant la rame de la 2^e ligne du tramway, nous marquons les dernières semaines d'un chantier, dont les nuisances, notamment en matière de circulation, ont été bien supportées par l'ensemble des habitants du quartier. Qu'ils en soient vivement remerciés. La patience dont ils font preuve est le symbole que les intérêts bien compris peuvent amener de grandes choses » – Marlène Castre, adjointe déléguée au quartier Croix d'Argent (MV n° 302, 05/2006).

« Le chantier de la ligne 2 s'est achevé dans les délais grâce à la bonne volonté, à l'écoute et à la patience de tous. D'ailleurs, je tiens à remercier tous les particuliers et les commerçants qui ont subi de près ou de loin les désagréments des travaux » – Robert Subra, vice-président de Montpellier Agglomération délégué au tramway, transports et déplacements (HM n° 234, 11/2006).

« À l'heure d'inaugurer la seconde ligne de tramway de Montpellier Agglomération [...], un mot me vient d'emblée à l'esprit [...] : merci. Merci aux habitants des villes et des quartiers concernés pour leur patience durant ces quatre années de travaux. Merci aux commerçants installés tout au long de la ligne pour leur compréhension et le travail réalisé en commun avec la commission d'indemnisation qui leur a permis de faire face à la baisse de leur chiffre d'affaires » – Georges Frêche (HM n° 235, 12/2006).

La production de l'événement ou le tram en rite ?

En même temps, c'est aussi la production de l'événement qui se dégage de la récurrence d'épisodes de mises en scène du tram, entre innovation technique et festivités populaires. Il s'agit à la fois de gérer l'attente et de la produire, pour mettre en adéquation les temporalités du projet, le temps social des perceptions et le temps politique des décideurs (à commencer par le mandat électoral, on l'a dit).

– Les inaugurations de lignes et d'équipements : célébrations et commémorations

On informe donc et on fête le projet aussi bien à travers le matériel (le choix, la construction puis l'arrivée des rames, leurs premiers essais, etc.) que par une succession d'inaugurations : soudures symboliques du premier et du dernier rail de la ligne ou de l'extension, décomptes des jours restant avant la mise en service, etc. À travers les

inaugurations d'équipements, le tram est ritualisé, entre célébrations et commémorations, où le portage politique est réaffirmé en même temps que l'appropriation de l'objet tram est « offerte » (et non négociée), avec des journées de circulation libre à chaque fois.

Les inaugurations de lignes constituent des moments d'exposition publique singulière et de production de légitimité. Elles correspondent à une concrétisation palpable, après une phase plus difficile à gérer, celle des travaux nécessaires à la réalisation des opérations. Aboutissement d'un processus assez long, elles font l'objet d'une mise en visibilité singulière ; là plus qu'ailleurs, on donne à voir... Le nouvel équipement est livré à ses destinataires, et on célèbre par la même occasion ses promoteurs, à commencer par les décideurs locaux, car le « grand projet » est l'objet d'une imputation politique qu'il s'agit de renforcer dans le sens le plus positif. À réalisation d'ampleur, fête qui ne le soit pas moins, voilà le mot d'ordre récurrent, où les élus manient à l'envi les qualificatifs.

Le scénario est répété à chaque extension du réseau de tram, à Strasbourg comme à Montpellier. Par exemple, à Strasbourg, les 2 et 3 septembre 2000, la gratuité du réseau de tram et bus pendant les deux jours de l'inauguration des nouvelles dessertes vers des communes de couronne (Illkirch, Schiltigheim, Hœnheim et Bischheim) va de pair avec une « pléthore d'animations affriolantes : cirque, musique, théâtre... » (CM n° 14, 10/2000) :

« Plus de 50 animations jalonnent les nouvelles lignes, pour le plaisir des petits (créature fantastiques, parcs de jeux, ateliers...) et des grands (théâtres de rues, musiques, buvettes, expositions, démonstrations de gymnastes, visites guidés...). [...] Des animations, hautes en couleurs, seront assurées par des musiciens et des troupes d'artistes de rues, locales, nationales et internationales. A-t-on jamais vu une fête se dérouler pendant deux jours et sur 12,6 km de long ? Tel sera pourtant l'évènement à Strasbourg, Schiltigheim, Bischheim et Hœnheim, une manifestation digne du livre des records ! Quant au public, invité à partager les festivités, nous sommes sûrs qu'il répondra présent. Ils seront des milliers ! Que la fête commence ! » (SM n°113 09/00).

Pour retenir un point de comparaison (parmi d'autres, notamment en 2007...), l'inauguration de la 3^e phase de l'extension du réseau de tram strasbourgeois, qui a lieu du 25 au 29 août 2008, reprend ce même schéma. Désormais, cinq jours de gratuité sont offerts pour permettre aux usagers de se familiariser avec les nouvelles lignes. La manifestation vise à incarner la mobilité partagée en termes festifs pour le plus grand nombre ; elle est révélatrice de la coloration « sociale » mise en avant par la nouvelle municipalité socialiste élue en 2008 :

« L'inauguration d'une nouvelle ligne, à Strasbourg, ce n'est pas qu'un simple coup de ciseau officiel dans un joli ruban. C'est, ici, bien plus que cela. Les extensions du tram tissent des liens, relient les quartiers, font se rencontrer les hommes. C'est pourquoi, au Neuhof, à Neudorf et à l'Esplanade, la fête résonnera de concerts sur deux journées. À l'issue de l'inauguration officielle [...], les places de l'Esplanade, Winston Churchill, Schweitzer et l'allée Reuss serviront de pôles d'animations jalonnant le parcours du tram, "au carrefour des imaginations". Là, différents talents issus des quartiers voisins auront tout le loisir de s'exprimer, en musique, théâtre, improvisation, etc. » (SM n° 185, 07 à 08/2008).

Ces mises en scène des inaugurations se retrouvent à Montpellier : le tram est également donné à voir en un moment de production d'une reconnaissance sociale partagée de la nouveauté. Des fêtes sont organisées, des cadeaux et prix sont distribués... le projet se veut partagé (à défaut d'avoir été réellement négocié-négociable ?) et d'autant mieux fondé dans ses développements à venir. En particulier, l'évènement majeur que constitue, lors des fêtes de Noël 2006, l'inauguration de la 2^e ligne de tram est l'objet de toute une communication festive (spectacles de rue...) qui est d'abord une célébration du projet au moment de son aboutissement :

« Noël avant l'heure à Montpellier et dans les communes

Les 16 et 17 décembre marqueront le top départ de la ligne 2 de tramway de Montpellier Agglomération. Pour fêter ce lancement, les transports en commun sur les 31 communes de l'Agglomération seront gratuits lors de ce week-end inaugural. [...] Un cadeau pour tous les habitants de l'Agglomération. Rendez-vous samedi à 11h, devant la gare SNCF Montpellier Saint-Roch, pour fêter ensemble cette bonne nouvelle. Un cortège de rames en provenance des communes traversées s'arrêtera devant la Gare

Saint-Roch où deux heures de spectacle musical et visuel sous le signe des fleurs marqueront ce nouveau départ pour le réseau de tramway de Montpellier Agglomération. [...] Montez à bord, découvrez son parcours, ses correspondances, ses connexions avec la ligne 1 et les nouveaux paysages que le tramway a dessinés dans les communes traversées. [...] Le but est d'offrir un spectacle inhabituel, communautaire et cohérent avec l'univers fleuri de la ligne 2. Effets visuels, pluies de confetti et distributions de milliers de fleurs et d'objets promotionnels aux couleurs de la ligne 2 sont également au programme de cette fête [...], garantie de bonne humeur » (HM n° 235, 12/2006).

En même temps, comme l'annonce aussi *Harmonie*, le tram « fait la fête dans les autres communes ». Le répertoire festif ne saurait exclure les communes périphériques de l'agglomération de Montpellier, elles-aussi desservies par le tram précisément : l'intérêt général revendiqué autour du projet et son portage politique font que personne ne doit se sentir oublié, pour reprendre un discours produit lors de la gestion des travaux, *a fortiori* au moment de la concrétisation la plus palpable. Les cérémonies, animations de rue et les festivités populaires font le tour des communes concernées par la nouvelle ligne 2, suivant un même schéma reproduit de site en site, à Saint Jean de Védas, Castelnaud le Lez, Le Crès et Jacou (HM n° 235, 12/2006).

Là n'est pas tout : les inaugurations de lignes en tant que telles sont souvent précédées de manifestations préalables, sorte d'événements intermédiaires qui témoignent de la prise en compte de la variable temporelle, sous ses différentes dimensions (technique, sociale, politique), pour asseoir le projet de tram. Significativement, un décompte régulier du nombre de jours précédant l'arrivée de la deuxième ligne de tram figure dans chaque livraison du magazine de l'agglomération de Montpellier, *Harmonie*, depuis le n° 229 d'avril 2006.

La mise en scène festive de la livraison des rames de la ligne 2 va dans le même sens de la gestion des temps. Pour construire progressivement l'événement à venir, à savoir la mise en service de la ligne 2 du tram en décembre 2006, mais aussi « compenser » en termes de communication l'attente forcément longue pour de tels projets ainsi que les phases de travaux qui pèsent sur les circulations urbaines, les décideurs produisent de toute pièce des micro-événements « intermédiaires ». Leur progressivité mérite que l'on s'y arrête, tant elle est significative de la fabrique d'un tramway « starifié » : d'abord, avant l'apparition de la nouvelle rame de la ligne 2, c'est une rame de la ligne 1 habillée aux couleurs à venir de la ligne 2 que l'on fait circuler à l'occasion des fêtes de fin d'année 2005, soit à un an de l'échéance annoncée ; puis, au printemps 2006, c'est la livraison par le constructeur de la nouvelle rame au nouveau dépôt de la TaM qui fait l'objet d'une mise en scène festive, où il est explicitement question de « star » et de « vedette » pour qualifier l'événement, qui réunit des personnalités en nombre, à commencer par G. Frêche. Plus que jamais, le « grand projet » est scénarisé. Les extraits suivants du magazine *Harmonie* le traduisent :

« Une rame de la ligne 1 est habillée aux couleurs de la ligne 2 depuis le 14 décembre 2005. Une jolie façon pour la Communauté d'Agglomération de Montpellier de présenter ses vœux à la population. Sur les côtés de la rame, une inscription rappelle : "Dans un an, voyagez sur votre ligne 2". Cette rame à fleurs a remporté un franc succès auprès des passagers du tramway, impatients. La première rame de la ligne 2 arrivera [...] au cours du mois d'avril 2006. Encore un peu de patience » (HM n° 227, 05/2006).

« En construction depuis juillet dernier à l'usine Alstom de La Rochelle, la première rame à fleurs de la 2^e ligne de tramway a été accueillie au dépôt TaM dans une ambiance festive. Fumigènes et confettis accompagnaient les premiers "pas" de cette nouvelle star de l'Agglomération qui illuminait sur son passage d'immenses fleurs, symboles de cette deuxième ligne imaginée par les designers Garouste et Bonetti. [...] 23 autres rames rejoindront cette vedette du rail à partir du mois de juin » (HM n° 230, 05/2006).

Cette événementialisation par séquence, faisant en quelque sorte monter le sentiment d'attente et d'exceptionnalité, se vérifie à Strasbourg. Pour le montrer, on peut retenir un cas précis d'extension, parmi bien d'autres, celle appelée à desservir le quartier du Neudorf. On note ainsi l'organisation officielle d'une inauguration de la jonction de l'ancien et du nouveau réseau de tram au Neudorf. Ceci peut viser à intervenir sur le temps psychologique de

l'attente et à familiariser les riverains avec les nouveaux équipements à mesure de leur installation. C'est encore une fois le rapport du temps nécessaire à la réalisation d'une ligne de tram avec les scansion, dans la configuration locale, du temps politique et du temps social qui ressort, et le travail de maîtrise qu'il impose à l'action publique pour en obtenir la reconnaissance :

« Le 20 décembre [2006], la soudure du dernier rail de jonction a été fêtée, en présence des élus et de nombreux habitants du quartier. Événement de taille, cette soudure était attendue de longue date, tant elle symbolisait le “début de la fin” des travaux. C'est en effet une sacrée étape qui a été franchie, sous l'œil attentif des élus et des habitants, parmi lesquels de nombreux membres d'associations de riverains venus constater que “le tram, dans leur quartier, c'était décidément pour très bientôt” » (SM n° 180, 01 à 02/2007).

On comprend de la même façon l'orchestration d'une inauguration « virtuelle » correspondant à un essai en situation réelle d'un tram sur un nouveau tronçon, toujours pour l'extension au Neudorf. La multiplication et la progressivité de ces manifestations voulues festives à mesure de la réalisation de la ligne sont le signe d'une action forte de communication locale en la matière, et donc de l'importance de l'enjeu qui est construit (l'image de modernité, de fabrique de la ville en train de se faire *in concreto*) :

« Pour la première fois depuis 50 ans, le tram a circulé à Neudorf. Le temps d'un essai, ce tram Citadis [rame Alstom] inaugure les futures extensions du réseau, soit 13,5 km et 19 nouvelles stations. La mise en service du réseau est prévue pour septembre » (SM n° 181, 03/2007).

Corrélativement, ces moments d'attestation populaire tout à fait cadrés peuvent aussi valoir localement comme un rituel compensatoire. C'est d'ailleurs le cas pour le même projet de liaison de tram vers le Neudorf, si l'on pense à l'inauguration du nouveau pont Churchill. Cet ouvrage a fait couler beaucoup d'encre en 2004, compte tenu des contestations en justice du déroulement de la procédure de concertation et d'enquête publique. Face au symbole fâcheux de l'annulation (même provisoire) de la DUP par le tribunal administratif, il en fallait un autre, à présent, le 14 juillet 2007 avec les enfants des quartiers de l'Esplanade et du Neudorf. À cette occasion, quelques 750 enfants se sont élancés pour arriver en deux vagues successives sur le nouveau pont Churchill, « dans un bel élan sportif et amical ». C'est une cérémonie très réglée qui a été préparée, le programme en atteste, signe de l'enjeu :

« Le lâcher de ballons se déroulera en plusieurs temps, avec d'abord une traversée du nouveau pont [...]. Portés par les vainqueurs des courses [d'enfants], les deux parchemins (l'ancien et le nouveau), insérés dans des cylindres, seront ensuite lus à l'assemblée avant d'être signés et mis en place dans les emplacements prévus à cet effet dans le nouveau pont, comme il avait été fait lors de la construction du premier pont. Les élus dévoileront ensuite la plaque commémorative. À midi précise, le pont sera officiellement et solennellement ouvert à la circulation automobile, en attendant l'arrivée, le 25 août 2007, des premières rames de tram » (SM n° 182, 04/2007).

– L'entretien événementiel du « succès » : les cérémonies de rappel et de confirmation

Après le « moment fort » de l'inauguration, s'ouvre le temps, toujours recommencé, d'un véritable entretien du « succès », à travers des marques de rappel et de confirmation. Il peut s'agir d'un « anniversaire » de la réintroduction du tram – ainsi, récemment, les 20 ans de la décision prise en novembre 1989, à Strasbourg, affichée avec un bouquet de couleurs sur les rames, ou le rappel des 100 ans du premier tram de Montpellier, etc. Plus encore, les festivités concernent, le x^{ième} usager d'une ligne, en quelque sorte seuil après seuil, que les décideurs définissent eux-mêmes. Par exemple, en 2005, le 100 millionième voyageur de la ligne 1 du tramway de Montpellier se voit distingué, en présence de nombreux élus : « Une belle réussite qui méritait d'être fêtée. [...] Un succès qui augure bien de l'avenir des futures lignes 2 et 3 du tramway », lit-on dans *Harmonie* (n° 217, 03/2005). D'autres manifestations sont organisées par la suite pour célébrer la bonne fréquentation de la nouvelle ligne 2 du

tram, en produisant des chiffres symboliques : 2 millions et 20 millions de passagers... C'est l'occasion de relancer la communication et de saluer le succès de cet équipement, en même temps que de s'adresser aux usagers, puisque c'est l'un d'entre eux qui est fêté :

« Le 27 février [2007], la ligne 2 de tramway fêtait son 2 millionième passager : Caroline, une nouvelle abonée de Saint Jean de Védas, arrivée de Bordeaux en janvier dernier. "Je prends le tramway tous les jours à la station Sabines. C'est un moyen de transport très agréable qui m'aide beaucoup dans mes déplacements, professionnels et personnels", a déclaré cette heureuse élue [...] » (HM n° 238, 03/2007).
« Il aura fallu moins de deux ans à la ligne 2 de tramway pour transporter plus de 20 millions de passagers. Le lundi 13 octobre, Philippe Mouysset, le 20 millionième passager, a été fêté comme il se doit » (HM n° 256, 11/2008).

2.2. Un projet « modèle » : reproductibilité, innovation et normalité, un triple répertoire de légitimité pour un projet « qui s'impose de lui-même »

L'in-négocié ne va donc pas de soi ; il est le produit d'un travail de mise en évidence sociale du projet et de sa légitimité. Si le tram est consacré comme un « grand projet », localement au-dessus des divergences d'intérêts des uns et des autres, c'est en combinant un triple répertoire de légitimation, celui de la reproductibilité, de l'innovation et de la normalité.

L'innovation revendiquée

Que ce soit dans le cas de Strasbourg ou celui de Montpellier, les décideurs présentent systématiquement « leur » réseau de tram comme un modèle du genre. Un seul exemple, en 2006, à l'occasion de l'inauguration de la 2^e ligne de tram de l'agglomération montpelliéraine ; le discours de la maire de Montpellier, Hélène Mandroux est celui du grandissement national à destination du public local :

« Montpellier est une référence nationale car elle a fait le choix du tramway. Elle attire les regards parce qu'il est aux couleurs du sud et de la vie telle que nous la concevons ici. Je suis fière d'inaugurer une nouvelle ligne qui a mobilisé tant d'énergies » (HM n° 235, 12/2006).

Le discours d'un chargé de projet de la CUS est du même ordre, allant jusqu'à se positionner sur une échelle internationale de renommée : « Strasbourg est reconnu mondialement pour le tram, pour le vélo, on avait hier une délégation japonaise qui est venue nous voir » (C.F., CUS, 11/06/2010). Si c'est sans conteste Nantes qui a été la première agglomération française à réintroduire le tramway urbain, même cette position d'antériorité sur le projet de TCSP moderne fait l'objet de discours compensateurs à Strasbourg et Montpellier ; là aussi, on se veut les premiers à avoir expérimenté telle ou telle technologie, et plus encore à se projeter de façon systématique vers l'avenir pour d'autres innovations :

« Moi je viens de Nantes. C'est la première ville qui a introduit le tramway mobile. Mais Strasbourg, c'est la première ville qui a introduit un tramway avec plancher bas intégral. Et Strasbourg a des projets d'extensions, des projets de maillage [...] Il y a un schéma global qui va être intégré bientôt ; un schéma directeur de transport collectif, à l'horizon 15 ans, en 2025. Il y a une volonté politique donc pour moi, il y a toujours des choses à faire en plus » (C.F., CUS, 11/06/2010).

À cette fin de preuves, on constate une attention à la diversité des critères possibles afin de pouvoir se réclamer, symboliquement, de la première place parmi les réseaux urbains de tram en France, là encore dans les deux aires étudiées. Ainsi, à Strasbourg, c'est la longueur du réseau qui est mise en avant pour fonder une position de leader :

« On a quand même l'un des réseaux les plus étendus de France, on exploite 52 km de longueur de ligne commerciale avec nos 39 km de plate-forme, parce que qu'il y a des troncs commun avec d'autres lignes. On a été le premier réseau maillé de France. Donc on se situe bien » (G.M., ingénieur, CUS, 21/07/2009).

On comprend au passage que ce rang est en permanence contesté entre les grandes villes ; on voit un chargé de mission de la CUS hésiter sur le mode de calcul exact par lequel Strasbourg peut se réclamer de la première place :

« Je pense que Strasbourg est une très bonne élève en termes de tramway et de TC en général. [...] Sur le tramway, c'est la ville qui a le plus de km de lignes de tram au nombre d'habitant ou, en tout cas, la plus grande densité en lignes de tram, depuis les dernières extensions. C'était le cas, on a été dépassé, je crois qu'on est redevenu premier depuis les dernières extensions » (J.M., GPV Neuhof, 31/07/2009).

En même temps, se réclamer d'une position « en pointe » oblige par la suite les décideurs à « tenir leur rang » en termes d'expériences innovantes. Il faut sans cesse donner des gages de novation, et ceci ne va pas de soi ; la figure de « modèle » peut s'effriter progressivement, comme le note un adjoint au maire de Strasbourg :

« On peut toujours mieux faire, faut jamais se laisser satisfaire de l'acquis, faut pas penser qu'automatiquement on est les plus beaux, les meilleurs, même si c'est vrai. D'abord, il faut le faire savoir. Mais il y a beaucoup d'autres villes qui ont démontré qu'elles savent faire aussi. La concurrence, si ça peut créer une émulation, c'est tant mieux. D'ailleurs, avant de créer en 1994 le tramway de Strasbourg, la première ligne, j'ai fait partie des gens qui sont allés voir à Lille le Val et le tramway à Nantes et à Grenoble. On n'était pas les premiers. Après, on a été les premiers parce que c'était le tramway le plus moderne d'Europe, peut-on dire. Il y a des gens qui sont venus du Canada ou du Japon, moi-même je suis allé au Canada faire une conférence en anglais sur le tramway de Strasbourg. Mais c'était il y a dix ans, le tramway de Strasbourg était considéré comme une référence et un modèle. J'ai peur – enfin, c'est la vie – que ce soit moins vrai aujourd'hui, même si on reste parmi les meilleurs. Il y a d'autres expériences tout aussi intéressantes qui existent ailleurs. Il y a 10-15 ans, [...] on était la référence, on était fier d'être la référence, maintenant on l'est encore mais un peu moins ! » (J.-J. G., adjoint au maire de Strasbourg, 09/06/2009).

Des circulations d'expériences et de modèles

Les circulations d'expériences, d'acteurs et de modèles qui ressortent ainsi sont significatives. Le choix des rames *Citadis*, le fait que l'équipe technique dirigeante du tram de Strasbourg a ensuite rejoint Montpellier pour y mettre en place le projet local, etc., le confirment, autour de scènes de passages et d'échanges comme l'entreprise Transdev, spécialisée dans les transports publics, et les responsables qu'elle met à disposition des collectivités, y compris à l'étranger :

« Le Tourneur et toute son équipe... ont bougé ! Au sein de Transdev, il y a trois pionniers : Grenoble, [...] Strasbourg et Nantes. C'est vraiment les trois gros réseaux du groupe Transdev. Ensuite, Montpellier en 2000 [...] et puis après, Grenoble et Strasbourg ont continué leur développement. [...] Et nous on a aussi on a enchaîné très vite. [...] Et il y a des échanges propres au groupe. Après, on a des délégations qui sont en cours soit de réflexion soit en construction d'une première ligne, donc ils viennent chercher ici ce qui existe. On a beaucoup de réseaux à l'international qui interviennent. Il y a un fort rapprochement avec Brasilia puisque c'est un très gros projet de métro et de tram. C'est des gens de chez nous qui vont superviser certaines choses. On a eu pendant longtemps Porto, ça fait partie du groupe Transdev » (P.F., TaM, 22/06/2009).

C'est dire que les circulations de « modèles » correspondent aussi à des circulations de prestataires, aujourd'hui en concurrence pour la gestion des réseaux urbains de transport public (à travers l'attribution de délégations de service public par les communes et intercommunalités). Un cadre de la TaM met l'accent sur cet aspect :

« Quand on sera complètement structuré, qu'on aura trois voire quatre lignes, que les extensions seront faites, ce sera vraiment un réseau à gérer, commercialement. Donc s'il n'y a plus d'investissements, s'il n'y a plus toutes les phases de projet, là où Transdev est bon, on a sans doute du souci à se faire. Sachant qu'en plus des nationaux, il y a les internationaux. Sète, Perpignan et Béziers sont gérées par des Espagnols. Et ils ont un réseau de ville sur la Côte d'Azur. Mais on a des Italiens, il y a les Anglais qui s'y collent aussi... Juste pour casser un peu le mythe des transports urbains, un monde un peu vieillot où ça coule de source et tout va bien. Eh ben non, pas toujours » (P.F., TaM, 22/06/2009).

Aussi, s'il est couramment question de « veille permanente » entre grandes villes et à plusieurs échelles, l'« autonomie du local » ne disparaît pas pour autant. Les réalisations de réseaux de tramway circulent non seulement par l'observation de villes de référence, mais encore, de façon dialectique, suivant un modèle importations-exportations entre les différentes aires urbaines. Un technicien strasbourgeois le résume à sa façon : « Quand on a commencé, on avait l'exemple de Nantes et de Grenoble. Marc Le Tourneur venait de Grenoble. Après, on est devenu l'exemple ! » (G.M., CUS, 21/07/2009).

À Strasbourg comme à Montpellier, les acteurs rencontrés sont fiers de pouvoir souligner qu'un certain nombre d'éléments qu'ils ont mis en place localement concernant le tramway se sont diffusés ailleurs. Il peut s'agir du matériel lui-même, par leur technicité et/ou leur design, comme des aménagements des arrêts et des espaces publics ; par exemple :

« La dimension de raisonner de façade à façade, on l'a exportée beaucoup. On a le tramway plancher bas, plancher intégral, les grandes baies vitrées... sur le matériel, il y a eu beaucoup d'exportations. Le niveau d'exigence en matière de qualité de traitement des espaces publics aussi, même si ça n'a pas été souvent égalé, mais dans le concept, dans l'idée » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

« Les planchers bas, tout ce qui sort aujourd'hui c'est du plancher bas. Strasbourg a redistribué vers l'extérieur plein de choses qui se sont faites à l'arrivée du tram : plancher intégral, la surface vitrée par rapport à l'ouverture qu'elle donne sur la ville. [...] Il y a toute une signalétique urbaine sur les poteaux d'arrêts, qui a été reprise par beaucoup de gens, il y a plein de choses qui ont été conçues et mises en place au moment de l'arrivée du tramway de Strasbourg qui ont servi de modèle aux autres » (J.T., CTS, 17/06/2009).

« C'est le tram de la ligne 3 qui va avoir du succès ! [...] Il est encore plus beau. [La ligne 2,] c'est très agréable, ça fait coloré dans la ville. Ça donne envie de prendre le tramway. On a des gens de partout qui viennent voir. L'autre jour, notre patron nous disait qu'il était allé en Australie parce que sa femme travaille là-bas et qu'il avait vu sur la couverture d'un journal le design de la ligne 2, et c'est vrai qu'on le retrouve, avec des gens du monde entier qui développent des réseaux qui viennent ici aussi pour ça. Ça participe à sa popularité ! C'est aussi très important pour les voyageurs, et ça va loin » (S.P., TaM, 19/06/2009).

En même temps, dans chaque site, les promoteurs d'un projet de tram s'inspirent d'autres lieux où des réalisations sont déjà effectives. Ce regard a une double portée. D'une part, observer ce que font d'autres grandes villes participe de la routinisation d'un certain nombre d'actions et de dispositifs. D'autre part, ces mises en relations constituent aussi des modes de réassurance fonctionnels pour l'élus ou le technicien qui souhaite développer localement une politique de TC urbain axée sur le tram. C'est bien ce que dit ce responsable de la Société d'équipement de la région montpelliéraine (Agence de développement) :

« On est toujours à l'affût de ce qui se passe sur son territoire et de ce qui se réalise sur d'autres territoires. Le premier axe prioritaire résultait d'une analyse. On réfléchit par rapport à ce qui se faisait dans d'autres villes. On a essayé de comprendre ce qui se passait ailleurs en France, mais pas seulement, en Allemagne, en Suisse surtout, aux Pays-Bas. On a notre réseau d'échanges avec des villes, des concepteurs, des constructeurs aménageurs. Il y a beaucoup de bons exemples » (E.G., SERM, 07/07/2009).

À Strasbourg, on est en particulier allé chercher des références à Nantes et à Grenoble, les deux agglomérations qui ont les premières réintroduit le tram :

« Disons que Nantes et Grenoble ont été des inspirateurs en matière de concept, de manière de réfléchir de réintroduire le tramway dans la ville » (B.V., urbaniste à l'ADEUS).

« Grenoble et Nantes, c'est les deux villes essentielles à l'époque » (J.-J. G., adjoint au maire de Strasbourg, 09/06/2009).

Ces liens tissés dans la phase de conception semblent orienter le projet sur la durée, et valent encore à l'heure actuelle, comme le fait comprendre un chef de projet récemment

recruté ; un « sentier de dépendance »¹ se révèle ainsi, et apparaît peser dans la négociation du projet entre experts :

« Notre directeur vient de Grenoble. *Via* nos expériences de chacun, on ramène nos petits trucs. Moi j'apporte l'expérience nantaise. En termes d'insertion urbaine par exemple. C'est vrai que Strasbourg a ses principes, et c'est pas forcément simple de faire changer les bureaux d'études ! Strasbourg, le tram, c'est un petit peu tout le temps pareil : c'est la route, les arbres, la route et puis le trottoir. Moi je pense que chaque quartier qui est traversé par le tram a son identité. Ce serait bien... d'accord qu'on ait un fil directeur sur le réseau, d'avoir des stations qui sont toutes pareilles... mais on peut aussi aménager autrement ce profil qui est toujours le même. Nantes, sur la ligne 2, d'abord ils n'ont jamais mis d'arbres d'alignement et ils ont plus aménagé en horizontal plutôt qu'en vertical, ils ont fait des séquences comme ça. Je dis pas que Nantes c'est bien et qu'il faut reproduire exactement, j'apporte la touche qui peut être réutilisée et sympathique à Strasbourg ! » (C.F., CUS, 11/06/2010).

Il en est de même d'une deuxième source d'inspiration prégnante à Strasbourg et tournée vers le bassin rhénan, côté allemand et suisse. Comme le précise ce technicien de la CUS, « on regarde aussi toujours ce qu'il se passe à Karlsruhe, à Stuttgart, Fribourg, Bâle, Genève... » (G.M., CUS, 21/07/2009) ; et un collègue de renchérir : « L'Allemagne est en pointe là-dessus quand même ! » (C.F., CUS, 11/06/2010). Ici aussi, les circulations qui s'opèrent ont une consistance temporelle qui déborde une seule séquence de projet. Il a été question du « modèle allemand » dès le débat sur la réintroduction du tram, et il en est encore question aujourd'hui lorsqu'il s'agit de réfléchir au projet du tram-train Strasbourg-Bruche-Piémont des Vosges. Un urbaniste de l'Agence de développement et un technicien de la CUS en témoignent :

« Fribourg avait déjà fait son centre-ville piétons-tramway, donc ça donnait des idées, on a aussi mis un tram avec des beaux revêtements... » (R.N., CUS, 04/05/2009).

« À un moment ou un autre, ça fait partie d'un phénomène de culture ou d'acculturation, on va en voir un certain nombre, ça rentre petit à petit et à un moment on ne se rend plus compte [...], on a l'impression que c'est notre idée, mais en fait on l'a vue deux ans avant. Donc, clairement, le tram de Bâle et de Fribourg. [...] Voilà, ça infuse » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

« Il y a cette discussion à Karlsruhe, parce que Karlsruhe, c'est la Mecque actuellement du tram-train en intégration : les gens viennent de la campagne puis tout le monde se ballade en ville et repart sur les lignes de la DB [*Deutsche Bahn*, chemins de fer allemands]. [...] Autour de Karlsruhe, c'est les trams de Karlsruhe qui exploitent totalement le réseau de voyageurs. Donc, eux, ils ont inventé le tram-train, qui peut rouler en ville et sur le réseau de la DB » (R.N., CUS, 04/05/2009).

« Je veux dire, pourquoi le tram-train en France se développe à Strasbourg ? Parce que Karlsruhe, on est juste à côté, c'est dans la tête des élus et ça rentre plus comme dans du beurre que quand on est à 1500 km de là » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

Plus précisément, un double circuit (Tableau 7) se traduit dans les emprunts du tram de Montpellier à celui de Strasbourg :

« On a eu l'impression qu'à Montpellier, ils nous ont pas mal copié. Le maire de Montpellier [G. Frêche] était venu plusieurs fois à l'époque de la ligne A, un jour il était même venu avec un train entier de commerçants, pour discuter avec les commerçants de Strasbourg sur la façon dont ils avaient vécu l'arrivée du tram » (G.M., CUS, 21/07/2009)

Un élu montpelliérain confirme : « Il faut voir que nous on est très Grenoble-Strasbourg. Après, ça se mélange tout ça. Mais il n'y en a pas tellement des villes, il y en a un peu plus qu'avant mais les quatre, c'est Grenoble, Strasbourg, Nantes et Montpellier » (R.S., vice-président de la C.d'agglomération de Montpellier, 18/06/2009). Ainsi, le système de tarification des parkings relais appliqué à Montpellier a-t-il été calqué sur celui initié par la CTS à Strasbourg :

« La plupart des agglomérations ont développé des parkings relais, beaucoup d'agglomérations se sont appuyées sur le modèle de Strasbourg. Première ligne de tram, il y a eu tout de suite des parkings relais. La façon dont

¹ Paul Pierson, « Increasing returns, path dependence, and the study of politics », *The American Political Science Review*, 94(2), 2000, pp. 251-267.

Strasbourg a traité les parkings relais a servi de référence à ce qui s'est fait dans beaucoup d'agglomérations, comme Montpellier » (J.T., CTS, 17/06/2009).

À l'inverse, le système de vidéosurveillance introduit dans les bus et trams à Strasbourg s'inspire de celui en place à Montpellier :

« Des caméras discrètes sont installées dans une centaine de bus (trois emplacements) et dans la moitié du parc des rames de tram (six ou sept emplacements) ; la technique a auparavant déjà été utilisée à Montpellier » (SM n° 119, 04/2001).

On pourrait aussi citer les visites de délégations étrangères sur place, à Montpellier comme à Strasbourg, pour observer le réseau de tram et ses aménagements. Dès lors, c'est un double contenu qui circule, entre vision urbaine et enjeux techniques :

« Il y a une ou deux [délégations] par semaine. On a un agent qui ne fait pratiquement que ça [...]. Depuis 1992, on a tout vu, on a vu le maire de Tokyo, les maires des villes autour de Tokyo, on a vu des Chinois de Shanghai, on a vu des maires de quartiers de New York, Melbourne, Tel Aviv, Jérusalem, des villes européennes, des villes françaises évidemment... » (G.M., CUS, 21/07/2009).

« Depuis que je suis là [un an], on a dû recevoir 7 ou 8 délégations étrangères qui viennent voir comment ça se passe à Strasbourg, c'est un signe. [...] Bientôt on reçoit Bayonne, il y a un mois [c'était] une délégation suisse [...]. Ils viennent voir comment ça se passe, au niveau de la gouvernance, nous, techniciens, comment on travaille, quelles sont nos idées, ils viennent parfois nous présenter leur projet pour voir ce qu'on en pense. On a reçu le secrétaire d'État américain aux transports, c'est pas n'importe qui ! » (C.F., CUS, 11/06/2010).

Ce sont à la fois, à un niveau « macro », des expressions de la ville en tant que telle et, à un niveau « micro », des enjeux de faisabilité du tramway qui sont observés, des visions urbanistiques autant que des expériences pratiques qui font l'objet d'une diffusion élargie. Les expériences montpelliéraines le corroborent :

« Nous, c'est surtout l'aménagement urbain, on a été leader. [...] C'est le développement de l'urbanisme autour du projet, accompagnement de l'urbanisme. Et accompagnement de la politique de développement. Là-dessus, on est très souvent visité. Et pour notre design. Pour le reste, ils viennent aussi nous voir pour la performance de notre système, parce qu'on a une vitesse d'exploitation commerciale qui est assez élevée » (S.P., TaM, 19/06/2009).

Ces visites sont régulièrement mentionnées dans les magazines communaux et intercommunaux. Une façon d'attester le succès du projet de tram pour les décideurs locaux est bien de pouvoir s'en prévaloir comme d'un « modèle » pour d'autres villes ; la venue d'élus et de techniciens étrangers, voire d'autres continents, est soulignée en ce sens, comme permettant aussi de gagner de la légitimité supplémentaire localement. On repère aussi de la sorte comment des projets urbains de tram circulent de ville en ville à des échelles élargies :

« Une délégation ivoirienne a récemment visité le tram de Strasbourg en vue de réaliser un transport en commun dans la grande ville d'Abidjan » (SM n° 144, 07 à 08/2003).

« [La ligne 2] suscite la curiosité et l'intérêt de tous. Son originalité ne passe pas inaperçue. L'image de la rame de la ligne 2 a déjà fait le tour du monde. D'ailleurs, le réseau de Montpellier Agglomération, que ce soit la rame aux hirondelles ou celle à fleurs, reçoit très souvent la visite de délégations du monde entier. Grâce à une étroite collaboration avec les équipes de TaM, nous sommes allés encore plus loin techniquement pour personnaliser les rames » – A. F., chef de projet Alstom (HM n° 235, 12/2006).

Enfin, il n'y a pas que les élus qui promeuvent des innovations, pas que les services techniques qui cherchent à s'informer des réalisations d'autres villes, mais aussi les sociétés privées souhaitant vendre leur matériel et leur savoir-faire ; un associatif montpelliérain le pointe :

« En fait, il y a beaucoup de visites. Parce que les visites sont organisées par le constructeur [Alstom]. Ils en sont presque à 900 rames Citadis, avec toutes les modifications esthétiques. Il va y avoir deux lignes qui vont vraiment ressembler à Montpellier, c'est la ligne 4 à Toulouse, c'est la même équipe qui a obtenu le marché de réalisation, [...] et c'est le tram de Tenerife, au Maroc. Le tram, à part la couleur, c'est le même que celui-là. Sinon, il y a les visites organisées par Transdev, qui gère le réseau, la société

privée de transports de la Caisse des Dépôts. Eux, ils organisent beaucoup de trucs. Et la Caisse des dépôts, quand ils reçoivent des visites, ils font toujours visiter le tram. Mais à Strasbourg c'est pareil, toutes les semaines ils ont des visites. Tous les réseaux, il y a quand même un marché ! » (M.B., Collectif Tramway, 03/03/2007).

On assiste ainsi à la diffusion de modèles par la comparaison (coûts, fréquentation, réseau : Tableau 1). C'est, par exemple, en se fondant de la sorte sur un regard croisé en direction d'autres grandes villes de province que Georges Frêche réclame de l'État, en matière de sécurité, la mise en place à Montpellier d'une brigade des transports », argumentant qu'elle existe ailleurs dans des situations jugées comparables : « Grâce à la mise en place de cette police, le tramway de Strasbourg a connu une baisse de moitié du nombre d'incidents, celui de Nantes n'a connu aucune augmentation ». Et de rappeler qu'il en est de même pour les réseaux d'Orléans, Valenciennes, Grenoble, Metz et Limoges (HM n° 220, 06/2005 ; n° 222, 09/2005). Nombreux sont les techniciens rencontrés à esquisser spontanément dans leurs discours des comparaisons entre villes et entre projets de tram, produisant eux-mêmes un mode de comparabilité pratique, par les distinctions autant que les rapprochements, voire une échelle d'appréciation ; par exemple :

« Nantes et Montpellier sont très différents. Nantes, ils sont très axés système de transport. Donc il y a moins cet aspect requalification urbaine et accompagnement de l'urbanisme » (S.P., TaM, 19/06/2009).

« À Montpellier, c'est un peu différent. Je connais bien la ligne qui rejoint Montpellier à Castelnaud : en termes de densité de population, c'est très faible et les arrêts sont très espacés. C'est un tram beaucoup moins urbain que Strasbourg parce que la ville est moins dense, elle est plus étalée dans ce secteur-là. C'est vrai aussi sur les quartiers nord de Montpellier, je trouve que c'est très différent. Là, le tram, à mon avis, il est beaucoup plus efficace à Strasbourg, parce qu'on a des densités autour des lignes qui sont beaucoup plus importantes. À Montpellier, il y a des endroits où ça ressemble plus à un tram-train, où il devrait aller plus vite ce tram » (J.M., GPV Neuhof, 31/07/2009).

En même temps, cette attention portée à d'autres réalisations est autant un cadrage de la place de la négociation pour les acteurs locaux : ces derniers semblent ainsi liés/se lier à des « données obligées » en termes de « standing », en regard d'autres métropoles et de leurs expériences, dans la mesure où le tram est posé comme un symbole de modernité urbaine. La question des échelles du projet de tram ressort à nouveau, ici dans les comparaisons opérées pour attester son exemplarité. Le cadre retenu peut se situer au niveau national, voire au-delà, notamment à Strasbourg, compte tenu de la proximité avec les espaces germaniques, qui ont la réputation d'être en pointe en matière de TC et de DD urbains. Le commentaire du président de l'association ASTUS spécialisée dans les transports urbains est caractéristique de la relativité de l'appréciation en fonction du périmètre des collectivités en situation de comparaison :

« C'est déjà pas mal par rapport au reste du pays. C'est l'éternel problème de Strasbourg : par rapport au reste de la France, on est très bon dans beaucoup de domaines, tout ce qui est déplacements. Mais si on regarde [ailleurs], on se trouve beaucoup moins bon par rapport à l'Allemagne, par rapport aux Pays-Bas, Danemark, Suisse... » (M.M., ASTUS, 13/05/2009).

Une dimension réflexive par rapport aux pratiques développées localement devient possible pour les acteurs, qui ont aujourd'hui une certaine connaissance de ce qui se fait ailleurs, et y relie leurs propres expériences (organisationnelles, conceptuelles, d'outillage, etc.). L'analyse d'un urbaniste de l'Agence de développement de Strasbourg l'illustre :

« Si je regarde Strasbourg et si je regarde Marseille, on est une très bonne élève. Si je regarde Strasbourg et que je regarde Berne, on a encore du chemin à faire. Je pense qu'on a été un modèle, aujourd'hui on ne l'est plus, on a baissé d'un cran par rapport à un moment donné, à un niveau qu'on avait en 2000... Je me souviens en 1998 jusqu'en 2002-2003, il n'y avait pas un mois sans qu'il y ait une délégation qui vienne voir le tram de Strasbourg, vraiment les gens venaient, venaient, venaient. [...] Aujourd'hui, on est moins perçu comme une référence, alors qu'on n'a pas baissé en termes de qualité. Par contre, je pense que d'autres agglomérations nous ont rattrapés ou ont réduit sérieusement l'écart [...]. Une ville comme Montpellier a tous les atouts, Bordeaux aussi. [...] Clairement, aujourd'hui, on n'est plus tête de pont en matière de TC,

je pense qu'il y a une vraie envie politique de le redevenir, la question c'est est-ce que ça doit être dans les TC qu'on doit être tête de pont ? » (B.V., ADEUS, 11/05/2009).

La consécration par les récompenses objectivantes

Ce processus est renforcé par les modes de consécration reposant sur des récompenses délivrées par différentes instances nationales ou titres de presse, à l'instar des classements récurrents de magazines spécialisés : *La vie du Rail*, *Ville et Transport Magazine*, etc., ou encore des prix d'associations de villes. Strasbourg comme Montpellier ne manquent pas de les afficher régulièrement (Tableau 1). La part de l'in-négocié/in-négociable, et par conséquent celle des transactions tacites, s'en trouve renforcée, de l'extérieur cette fois, et retraduite dans les configurations de contraintes locales qui participent du cadrage de la négociation du projet de tram en tant que projet urbain.

Toute une série de distinctions a été obtenue au cours des années 2000 par les lignes de tram strasbourgeoises et leurs extensions. Ce sont autant de labels de légitimité, comme il ressort du propos de ce fonctionnaire de la CUS lorsqu'il juge Strasbourg exemplaire : « C'est les critères de *La vie du Rail*, le fameux classement, forcément donc, puisqu'ils le disent » (R.N., CUS, 04/05/2009). À chaque fois, les magazines de la ville et de la CUS soulignent l'attention des pouvoirs locaux à se maintenir en pointe. En 2001, pour la troisième année consécutive, Strasbourg s'est vu décerner la première place au Palmarès des transports urbains, organisé par l'hebdomadaire des transports *La vie du Rail*, et remporte donc le « Ticket d'Or ». *Strasbourg Magazine* ne manque pas de s'en féliciter :

« Ouvrant cette année le palmarès aux vingt-cinq plus grandes villes de province, ajoutant même de nouveaux critères pour évaluer les politiques de déplacements urbains – les espaces de voirie réservés respectivement aux transports publics et au vélo, la création de parkings relais –, la revue spécialisée place encore Strasbourg en tête. Elle note que, depuis 1997, le nombre de voyageurs des transports publics a augmenté de 23% dans la capitale alsacienne. L'hebdomadaire souligne aussi la volonté de la ville et de la CUS de poursuivre l'extension du tram, c'est-à-dire des lignes C et E, et de favoriser les transports en commun dans l'agglomération. Ainsi, Strasbourg devrait continuer de truster les premières places du palmarès des transports publics dans les années à venir » (SM n° 127, 01/2002).

Régulièrement, d'année en année, il est fait état de tels classements, repris par les décideurs comme autant de marques objectivées de la pertinence et de la qualité du projet de tram qu'ils ont mené ; par exemple :

« Après l'or en 2001, l'argent en 2002, la ville de Strasbourg a décroché une nouvelle fois le Ticket d'Or qui récompense la qualité de son réseau de transports publics. Strasbourg est classée ex-æquo avec Grenoble, devant Lyon, Nantes et Montpellier. Ce prix est attribué par le journal *Rail et Transports* » (CM n° 24, 02/2004).

« Ticket d'argent du palmarès 2005 des transports urbains du magazine *Ville et Transports*, l'agglomération strasbourgeoise apparaît toujours bien positionnée dans ce type de classements ; elle n'est devancée que par Lyon, parmi les 25 agglomérations françaises observées » (CM n° 30, 02 à 06/2006).

« [En 2008] La Ville de Strasbourg a obtenu le Pass d'argent décerné par *Ville et Transport Magazine* pour les extensions du tram, le projet tram-train et l'intermodalité mise en œuvre à la gare » (SM n° 190 01 à 02/2008).

Signe de l'importance accordée par les acteurs à ces palmarès, comme une sorte d'instance de nomination dans la professionnalité, le responsable du GPV du Neuhof insiste sur l'intérêt qu'il y trouve pour sa propre posture et son action, à partir des aménagements du tram :

« C'est un quartier qui a été connu quand même à un moment donné pour les baignoires qui brûlaient mais je pense que les choses sont en train de changer. Récemment, on a eu le prix de l'aménagement urbain, c'est un prix national qui a été attribué au projet de rénovation urbaine du Neuhof, comme étant le projet urbain phare de l'année. Ben ça c'est des éléments qui contribuent à faire parler autrement du Neuhof dans les *DNA* [*Dernières Nouvelles d'Alsace*, quotidien régional], dans différents magazines, et ça

contribue à le changer, je pense. Pour nous, c'est ça qui est important vis-à-vis de l'extérieur » (J.M., GPV Neuhof, 31/07/2009).

La certification NF demandée et obtenue par la TaM à Montpellier pour la première ligne du tram se comprend dans le même sens :

« Tout au long de l'année, des clients mystères voyagent sur la ligne 1 du tramway [...]. Ce sont en fait des professionnels dont la mission est d'utiliser [cette ligne] comme n'importe quel client [...] pour évaluer la qualité du service offert. Les différents aspects pris en compte sont entre autres : la propreté des arrêts et des véhicules, l'appréciation de la conduite des chauffeurs, l'état de marche des distributeurs de billets, des valideurs, la délivrance d'informations dans et hors du véhicule... Ces éléments sont relevés et reportés sur une grille d'évaluation. [...] En 2004, la TaM a déjà obtenu la certification NF Service. L'AFNOR (Agence Française de Normalisation) vient de lui décerner une nouvelle fois ce label pour 2005. Pour 2006, la TaM s'engage à nouveau dans la certification [...]. Il s'agit là encore de labelliser un savoir-faire » (HM n° 225, 12/2005).

Quant aux classements des magazines spécialisés, un associatif local explique que les modes d'évaluation des réseaux de TC, associant tram et bus, dessert l'agglomération de Montpellier :

« Montpellier, quand même, dans les classements de *Villes et transports*, ils ont pas le prix. Parce que le tram c'est bien, mais ils sont désavantagés par le bus. Tous les points gagnés par le tram, ils sont perdus par le bus. Il ne faut pas raisonner tram, il faut raisonner réseau. Alors ils n'ont jamais de prix. Alors ils en ont eu l'autre année, parce qu'il fallait que Montpellier ait un prix, alors on leur a donné le prix de l'accessibilité [en particulier pour les personnes handicapées], alors qu'aujourd'hui tous les réseaux sont accessibles ! Donc c'est pas... » (M.B., Collectif Tramway, 03/03/2007).

Il reste alors à faire valoir, en effet, des résultats de substitution, en jouant sur les critères retenus, pour pouvoir afficher un classement honorable. En tout cas, on entre bien dans la logique de ces palmarès, même si la configuration du réseau de TC ne permet pas d'y briller aisément ; l'exemplarité du tram ne doit pas moins être attestée. On peut analyser ainsi la communication faite relativement à l'obtention de la « Palme de l'usage » 2005 :

« Décerné par le magazine *Ville et Transports*, ce prix 2005 récompense Montpellier Agglomération pour le nombre de déplacements et la fréquentation de son réseau de transports en commun. Parmi 17 autres candidats, le tram montpelliérain a été sélectionné grâce à ses 120 000 passagers quotidiens » (HM n° 227, 02/2006 ; n° 228, 03/2006).

La conclusion qui est tirée est claire : « La ligne 1 répond donc parfaitement aux besoins des Montpelliérains en matière de déplacements urbains » (MV n° 299, 02/2006).

Au final, les références et les pratiques qui se diffusent s'avèrent concomitamment de trois ordres : des circulations de représentations (notamment de tel ou tel domaine d'action à prioriser, comme l'intermodalité par exemple), de théories d'action (sur la définition de que recouvre l'« éco-mobilité », de ce que représente le « renouvellement urbain », avec le tram pour levier, etc.) et de connaissances (par exemple pour mettre en place de façon viable un système de vélos libre-service en liaison au réseau de tram, etc.), pouvant permettre ensemble des diagnostics sinon des pronostics pour les praticiens. C'est la portée autant que la complexité de ces transformations des répertoires d'action publique urbaine qui apparaît ainsi à partir de la négociation du projet de tramway.

* * *

Un domaine en évolution permanente comme celui des projets urbains de tramway permet de repérer comment se nouent des configurations de jeux de pouvoir, entre de nombreux acteurs et groupes, autour des enjeux de la négociation. Ceux-ci viennent se positionner à l'intersection de plusieurs échelles de territoire (le bâti, le quartier, la ville, l'intercommunalité, etc.) et de différents périmètres de compétences et d'action. Leur

instrumentation (production d'énoncés, modes d'affichages) fait en même temps des projets de tramway des modes de légitimation de répertoires renouvelés de l'action publique territoriale. En examinant en termes comparatifs les politiques formulées et les modalités de mise en œuvre dans les agglomérations de Strasbourg et de Montpellier, apparaît tout l'enjeu des expérimentations, qui participent de la fabrique de la ville en train de se faire.

À un premier niveau, on relève un certain nombre de similarités entre les deux aires urbaines considérées, à la fois des iconographies (les tramways et leurs aménagements, les journaux des institutions, etc.) et des logiques formelles et de postes administratifs qui suivent une même tendance (la montée en puissance des chargés de mission, l'appel à des experts, des services intercommunaux qui se structurent autour de ces questions de TC, etc.). En même temps, apparaissent des modalités variables d'appropriation locale du projet. Dans chaque ville et agglomération, des « passeurs » diffusent au sein des services et des territoires des conceptions et des modes de faire le tramway ; chacune des catégories d'acteurs qui s'approprient ces références a des logiques propres, mais elles sont en situation d'interaction au moins partielle autour du négocié-négociable du projet.

Les transactions tripolaires repérées en liaison ou en marge des dispositifs participatifs en sont une illustration notable. La dimension du portage politique également : les problématiques de TC urbain ne peuvent être saisies indépendamment de l'état des concurrences partisans pour chaque ville et entre ville et intercommunalité, la force relative des mouvements écologistes et les alliances conclues entre partis politiques. Ceci permet d'identifier des moments de saillance de l'enjeu du tram. Dans le même temps, des processus d'importation de réalisations posées comme exemplaires sont désormais palpables, et ils relèvent aussi des luttes ordinaires des acteurs politiques.

S'il y a bien des actions innovantes dans la façon de faire un réseau de tramway comme projet de ville, le caractère réputé novateur de ces opérations n'exclut pas des « recyclages » d'autres activités, notamment autour du registre du DD urbain. On appréhende ainsi des dynamiques incrémentales, où le recyclage de l'existant, mais aussi la mobilisation d'importateurs intéressés au titre d'un potentiel d'ennoblissement ou encore d'experts urbanistes utilisés comme des gages de qualité des interventions, viennent se mélanger avec l'émergence de « compétences », celles des techniciens comme experts dans les appareils administratifs locaux, ou de professionnels de la ville.

En suivant les cheminements de concrétisation des projets de tram de Strasbourg et de Montpellier, on observe des processus en train de se faire, entre diffusion d'expériences et de capacités posées comme innovantes, et « encastrement » dans le territoire et ses équilibres politiques, économiques et sociaux, davantage institutionnalisés. Ces dynamiques donnent à voir la prégnance des logiques de projets, irriguant autant les dynamiques territoriales que le développement urbain. Corrélativement, le projet de tramway devient un équipement du pilotage de l'action publique locale qui témoigne d'une double contrainte à laquelle doivent aujourd'hui de plus en plus faire face les décideurs, entre « politique des problèmes » et « politique électorale »¹, mais aussi entre expertise professionnelle et expertise d'usage : le négocié/négociable du projet apparaît de la sorte d'autant plus cadré.

¹ Jean Leca, « La gouvernance de la France sous la Cinquième République », in : François d'Arcy, Luc Rouban, *De la Cinquième République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, pp. 329-366.

Tableaux annexés :

Tableau 1 : Présentation des réseaux de tramway de Strasbourg et Montpellier

Tableau 2 : Dimensions sociales du projet de tramway

Tableau 3 : Enjeux de sécurité autour du projet de tramway

Tableau 4 : Développement et mobilité durables

Tableau 5 : Enjeux de concertation autour du projet de tramway

Tableau 6 : Visibilité du projet de tramway et communication publique

Tableau 7 : Le projet de tramway dans la fabrique de la ville

Tableau 1 : Présentation des réseaux de tramway

	Strasbourg	Montpellier
Organisation du réseau et extensions	<ul style="list-style-type: none"> • Ligne A - 25 novembre 1994 : mise en service de la ligne A (12,6 km) entre le quartier de HautePierre à l'ouest et la station <i>Baggersee</i> au sud. - 4 juillet 1998 : la ligne A est prolongée vers le sud de 2,8 km jusqu'à Illkirch-Graffenstaden. - 31 août 1998 : mise en service du tronçon entre Rotonde et Étoile Polygone de la ligne D : le parcours de la nouvelle ligne est celui du tronçon le plus chargé de la ligne A, permettant de renforcer la fréquence des rames au centre-ville. - En 2009, est lancé un projet d'extension de la ligne A vers le Zénith Europe et vers Koenigshoffen. Un projet de prolongement de la ligne A à l'ouest, vers HautePierre et Oberhausbergen existe également. • Lignes B et C - 1995 : programme – le « réseau 2010 » – et décision de mailler tout le territoire de l'agglomération. Traduction concrète par le projet de construction de la ligne B et C. Un corridor supplémentaire de 108 000 habitants, 67 000 emplois et 50 000 étudiants doit ainsi être couvert par les deux nouvelles lignes. - 11 janvier 1999 : la ville de Strasbourg adopte un nouveau plan de circulation, qui prend en compte les travaux relatifs à la réalisation de la ligne B du tram. Achèvement de la ligne jusqu'au Wacken en 2000. - 2 septembre 2000 : mise en service des lignes B et C, qui vont de l'Elsau à Hœnheim et du centre de Strasbourg à l'Esplanade. - Longueur : 12,6 km (comme la ligne A) pour 24 stations - 108 000 personnes à moins de 500 mètres des lignes, soit 25% des habitants de l'agglomération. - 27 nouvelles rames, dont 17 de grande capacité (370 places dont 92 assises). 	<ul style="list-style-type: none"> • La 1^{ère} ligne et ses extensions 3 Juillet 2000 : Mise en service. 2002 : Extension de la première ligne de tram et lancement des études concernant la 2^e ligne. 2004 : L'avant-projet de l'extension Est de la 1^{ère} ligne de tramway pour accompagner le développement du centre commercial Odysseum est approuvé. Mise en service en septembre 2009. • La 2^e ligne - Dans le cadre des orientations de son PDU, et après une première proposition de tracé qui date de septembre 2001, la C. d'Agglo lance en 2005 la construction de la ligne 2 du tramway, destinée à relier Jacou à Saint Jean de Védas <i>via</i> Le Crès, Castelnau le Lez et Montpellier (15 février 2005 : première soudure de rail, symbolique, avenue de la Justice à Castelnau) ; elle est inaugurée le 16 décembre 2006. Ce tracé de 19,6 km relie 5 communes et dessert un potentiel de population d'environ 80 000 habitants. Entre la Place de l'Europe et Rives du Lez (et c'est là un objet de litige avec les opposants au tracé), la ligne 2 fait tronc commun avec la ligne 1. Elle est tangente à la ligne 1 au Corum et à la station Gare, permettant des interconnexions avec les trains SNCF (TGV, TER). - Des réflexions sont en cours quant à l'extension de la ligne 2 qui pourrait desservir plusieurs communes comme Cournonsec... • La 3^e ligne - 2005-2006 : études préliminaires, études d'avant projet et de projet relatives à la ligne 3 pour une mise en enquête publique fin 2006. - 2009 : Début des premiers travaux. - 2012 : Mise en service prévue. Le tracé part de Juvignac, rentre à Montpellier et descend jusqu'à Pérols en desservant Lattes.

- 3 nouveaux parkings relais d'un total de 2 320 places : Station Elsau (800 pl.), Hœnheim gare (700), Rives de l'Aar (570), Pont Phario (250).

• **Troisième phase du projet d'extension du réseau de tram**

- 21 décembre 2001 : adoption par le Conseil de la Communauté urbaine de Strasbourg du projet de prolongement du réseau de tram vers le Neudorf et vers le quartier européen pour 2006, desservant aussi l'entrée de la Robertsau, le Neuhof et Ostwald (11 km supplémentaires), qui se traduit par la création de la ligne E, l'extension de la ligne D vers le Neudorf, et celle de la ligne C.

- 23 novembre 2007 : La ligne E s'étend jusqu'à Wacken-Robertsau-Boecklin : 10,63 km dont 2,52 km de voies nouvelles. L'objectif est de désengorger la place de l'Homme de Fer au centre-ville, comme un nouvel axe Nord-Sud en passant par l'Esplanade et le Neudorf.

- 30 janvier 2008 : La ligne B relie Hœnheim gare à Ostwald Hôtel de Ville, le long de 12,65 km de rails, dont 2,85 km de voies nouvelles, puis, à compter du 28 mai 2008, elle va jusqu'à Lingolsheim.

- En 2009, le réseau tram de la CTS compte cinq lignes sur 53 kilomètres, 65 stations et dessert sept communes de la CUS (Hœnheim, Bischheim, Schiltigheim, Strasbourg, Illkirch-Graffenstaden, Ostwald et Lingolsheim).

• **Quatrième phase du projet d'extension du réseau de tram**

- La ligne F doit être mise en service en décembre 2010, et reliera la Place de la Gare à la Robertsau, terminus partagé avec la ligne E, et Vauban dans le quartier de l'Esplanade. Cette ligne de tram urbain devrait être prolongée, à l'horizon 2014, vers Gresswiller et Barr en utilisant les voies des TER Alsace, devenant une ligne de tram-train.

- Une extension de la ligne D est en projet ; elle consiste en un prolongement depuis la station Aristide Briand sur un axe Ouest-Est, jusqu'à Kehl en Allemagne. Cette extension, qui constitue donc un projet transfrontalier au niveau de la métropole strasbourgeoise, s'accompagne d'un projet d'urbanisation du secteur Port du Rhin, zone située à proximité de la frontière allemande.

• **Projet d'une 4^e ligne**

Elle « partirait de la ZAC d'Ovalie, rentrerait dans Montpellier et desservirait l'ensemble du projet Campus pour finir sur Agropolis » (HM n° 255 10/08).

<p>Matériel</p>	<p>- Pour l'ouverture de la ligne A, 26 rames de type Bombardier « Eurotram » (car construites en mobilisant des entreprises de plusieurs pays européens) sont livrées en 1994 et 1995.</p> <p>- La commission d'appel d'offres opte en 2003 pour le « Citadis type Strasbourg » qui est une version spécifique développée par Alstom Transport. Ce tram est issu de la génération Citadis qui circule aussi à Montpellier, Orléans, Bordeaux, Lyon ou Dublin. Chaque rame comporte huit double-portes, d'une largeur augmentée à 1 m30 ; la contenance est aussi accrue (large de 2,40m, long de 45m, le modèle peut accueillir 288 passagers dont 64 places assises).</p> <p>- La première rame du tram « nouvelle génération » a été mise en circulation en 2006.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} ligne : Une adaptation du matériel roulant de la 1^{ère} ligne de tram, le Citadis d'Alstom, comme à Strasbourg, est opérée en 2003 : les 30 rames sont allongées de 30 à 40m et passent d'une capacité de 220 à 320 personnes. • 2^e ligne : Le nouvel équipement choisi est le Citadis 302, c'est-à-dire le même modèle que la ligne 1, mais dont l'esthétique a été adaptée au projet de la ligne 2. Le véhicule dispose d'emplacements pour fauteuils roulants et de groupes de climatisation. Ces rames sont accessibles de plain-pied par quatre portes doubles et deux simples. Elles peuvent accueillir 212 voyageurs, dont 64 assis et 148 debout. • 3^e ligne : - Le couturier Christian Lacroix a été choisi pour habiller la ligne 3, c'est-à-dire un « grand nom » pour appuyer la continuité et le renouvellement du « grand projet » d'agglomération. - Négociation permanente avec Alstom : Montpellier Agglomération a signé le 29 mai 2009 avec Alstom Transport le marché de fourniture du matériel roulant de sa 3^e ligne de tram, obtenant un coût inférieur pour les rames de 42 m de la ligne 3 par rapport aux rames de 30 m de la ligne 2. Le marché global s'élève à 117,44 M€.
<p>Fréquentation</p>	<p>- 1994-1998 : près de 63 000 personnes empruntent quotidiennement la première ligne A (CM n°17 10/01).</p> <p>- En 2007, le réseau maillé de tram « offre une meilleure couverture, en matière de transport collectif et, chaque jour, plus de 400 000 voyageurs circulent d'un bout à l'autre de l'agglomération » (SM n°186 09/07).</p>	<p>- Depuis le lancement du tram en 2000, il est fait état d'une fréquentation toujours en hausse : + 13,2% en 2002 ; + 17,8% en 2003 ; +13,2% en 2004 ; + 2,1% en 2005 ; +10,6% en 2006. Concernant le chiffre 2005, en retrait, le magazine précise que la « croissance [a été] ralentie à cause des travaux de la Ligne 2 qui ont nécessité la coupure de la Ligne 1 à la Gare Saint-Roch » (HM n° 235 12/06, n° 230 05/06). Les statistiques sont toujours présentées de façon avantageuse, notamment en chiffres absolus ou cumulés ; par exemple on signale que la ligne 1 a battu, le 16 octobre 2003, son record de fréquentation avec 115 461 voyages enregistrés (HM n° 202 11/03) ; ou que, depuis sa mise en service et jusqu'à la rentrée 2004, la ligne 1 a transporté 82 millions de voyageurs (HM n° 211 09/04).</p> <p>- En 2008-09, la ligne 1 enregistre 130 000 voyageurs chaque jour, et la ligne 2 environ 47 000 voyageurs journaliers (HM n° 248 02/08).</p>

Coût	<ul style="list-style-type: none"> - Les travaux de la ligne B (2^e phase d'extension) du tram se montent à 152 M€ (SM n°96 02/99). - Les extensions 2007/2008 (lignes C, D, E) représentent 400 M€. - Le coût de l'infrastructure tramway pour l'extension de 1,8 km prévue jusqu'au port du Rhin est estimé à 20 M€ et sa prolongation vers Kehl sur 1,1 km à 22,5 M€, avec la passerelle (Le moniteur.fr). - Tram-train : le coût total de l'opération est évalué entre 225 et 235 M€ (tc-alsace.fr). 	<ul style="list-style-type: none"> - La dépense globale de la ligne 1 Mosson-Odyseum et ses extensions est et ouest est évaluée à 407 M€ HT. - Le budget global des travaux de la ligne 2 s'élève à 339 M€ HT (infrastructure, superstructure et 24 rames de matériel roulant). - Les estimations du coût de la ligne 3 sont de 530 M€.
Récompenses	<ul style="list-style-type: none"> - En 2001, pour la 3^e année consécutive, Strasbourg obtient la première place au Palmarès des transports urbains, organisé par l'hebdomadaire des transports, <i>La vie du Rail</i> (« Ticket d'Or »). - Devancée par Lyon, Strasbourg est « Ticket d'argent » du palmarès 2005 des transports urbains du magazine <i>Ville et Transports</i>. - En 2008, obtention du « Pass d'argent » décerné par <i>Ville et Transport Magazine</i> pour les extensions du tram, le projet tram-train et l'intermodalité entre les différents modes de transport mise en œuvre à la gare de Strasbourg. 	<ul style="list-style-type: none"> - La Ligne 1 gagne le Trophée Atmos de la qualité de l'air en 2002, et seconde place ex-aequo du palmarès du magazine <i>Rail et Transports</i> 2003. - En 2005, les lignes 1 du tramway et 15 du bus sont pour la 2^e année consécutive labellisées NF « Service Transport urbain de voyageurs ». - Le Prix de l'usage 2005 décerné par le magazine <i>Ville et Transports</i> récompense Montpellier Agglomération pour la ligne 1 du tramway. - Deux ans plus tard, Montpellier Agglomération obtient la 3^e place au 15^e palmarès de <i>Ville et Transports Magazine</i>.

Tableau 2 : Dimensions sociales du projet de tramway

	Strasbourg	Montpellier
Développement social des quartiers	<ul style="list-style-type: none"> - Affirmation d'une volonté de désenclaver le quartier sensible du Neuhof (fin 2001-début 2002) : Le grand projet de ville (GPV) Strasbourg-Neuhof, qui vise à réinsérer durablement le quartier dans une dynamique de développement, s'appuie sur l'effet d'entraînement de l'arrivée du tramway au centre du quartier. - Tram et amélioration de la représentation sociale des quartiers : les lignes B et C desservent l'Elsau, les quartiers populaires de Schiltigheim, de Bischheim, la cité de Ried et la cité de l'III, soit des zones à forte densité d'habitat social. Significativement, les aménagements apportés au long du parcours (et des œuvres d'art pour la ligne B) sont mis en avant comme « une marque de respect à l'égard des habitants ». 	<ul style="list-style-type: none"> - Le tram est énoncé à la fois comme un élément déclencheur et structurant, en termes d'action publique et de représentations de la ville et du quartier par les habitants. C'est sur ce double plan que l'« effet tram » est promu par les décideurs locaux, pour ce qu'il ouvre et redessine, en relation, les espaces traversés, la ville et l'agglomération dans son ensemble. « L'effet tramway est unique. Partout où il passe, la ville change de visage et respire », déclare en 2006 le vice-président de la C.Agglo de Montpellier.
Mise en relation des quartiers au sein de la ville et de l'agglomération	<ul style="list-style-type: none"> - La volonté d'amélioration de la liaison entre les quartiers vient justifier l'épisode conflictuel de la démolition du pont Churchill entre l'Esplanade et le Neudorf : « À la place, on construira un pont court et de plain pied qui doit contribuer à une liaison fluide et harmonieuse » (CM n°18 02/02). - Le projet d'extension du réseau de tram jusqu'à la Robertsau (mise en service le 23 novembre 2007) correspond aussi à une volonté de renforcement de l'image de capitale européenne : « En reliant son centre administratif au Parlement de l'Europe, Strasbourg affirme son attachement à son statut de capitale et sa volonté d'associer plus étroitement les institutions européennes, et ceux qui travaillent pour elles, à la vie de la ville » (CM n°18 02/02 ; SM n°157 11/04). - De façon générale, le tram est mobilisé comme le vecteur d'intégration des espaces urbains : « Le tram est un élément stratégique de l'intégration des quartiers dans la ville et des 	<ul style="list-style-type: none"> - La ligne 2 traverse cinq communes et irrigue des quartiers importants en population, présente ou à venir, et des zones d'activités denses ; c'est le sens du tracé retenu : « desservir le plus grand nombre d'habitants de l'Agglomération » (HM n° 201 09/03), mais aussi de nombreux équipements et services publics.

	<p>communes de l'agglomération qu'il dessert. C'est la colonne vertébrale qui structure et irrigue les transports » (CM n°29 11/05 à 01/06).</p>	
<p>Mixité et diversité des publics</p>	<p>- Mise en avant d'une politique d'accessibilité des transports en commun à différents groupes : aux personnes handicapées, à mobilité réduite, aux personnes âgées, etc. Ceci passe par un ensemble d'aménagements techniques : pour les nouvelles rames en circulation à partir de 2006, un plancher bas en continuité avec le quai, des places réservées, etc., introduits en relation avec une quinzaine d'associations concernées pour intégrer progressivement d'autres suggestions.</p> <p>- À mesure des extensions du réseau de tram, l'insistance se porte simultanément sur le répertoire environnemental et social, au sens d'une combinaison présentée à l'échelle de la CUS et pas simplement de la ville de Strasbourg, dans les interconnexions permises par le tram. Par exemple, en 2008, lorsque le tram dessert les communes de couronne d'Ostwald et Lingolsheim, on lit : « Plus qu'un mode de déplacement doux, économique, écologique et écocivique, le tram est avant tout facteur de lien humain. Et ce ne sont pas moins de 21 000 habitants qui profitent aujourd'hui de cette nouvelle phase d'extension » (CM n° 36 02 à 05/08).</p> <p>- Les tarifications : tickets à prix réduit pour les non voyants, mutilés de guerre ou allocataires FNS, abonnements à tarifs réduits pour les jeunes, les étudiants, les personnes en parcours d'insertion. Gratuité pour les anciens combattants, veuves de guerre et personnes âgées ayant une carte <i>ad hoc</i>.</p>	<p>- L'accessibilité matérielle du réseau de tram aux personnes handicapées : Montpellier Agglomération avance « une politique de transports publics solidaire qui tend à rendre accessible à tous bus et tramway », dans le cadre d'une mobilité partagée. À ce titre, elle prend notamment en compte l'intégration des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite, avec des dispositifs adaptés, mobilisant à la fois des associations de défense et les services techniques – par exemple : des bandes d'éveil et de guidage pour les déficients visuels ; des écrans lumineux pour les déficients auditifs ; les planchers bas et palettes escamotables pour les personnes à mobilité réduite... mais aussi des subventions au GIHP. La mise en accessibilité de la Ligne 1 du tram a valu à la C.Agglo et à TAM de recevoir la « Victoire des Associations des Paralysés de France 2000 sur le handicap » et d'être classée « première pour l'effort d'accessibilité » dans le Palmarès des villes du magazine <i>La Vie du Rail</i> (HM n° 235 12/06).</p> <p>- Les tarifications : politique commerciale et tarifs sociaux en mobilité durable : Montpellier Agglomération affirme une volonté politique visant à faciliter l'accès aux transports en commun à un maximum de personnes : jeunes, demandeurs d'emploi, familles, personnes âgées de plus de 65 ans, invalides, scolaires subventionnés... En 2002 et 2003, ce sont quelques 30 000 bénéficiaires des tarifs sociaux qui sont recensés (chèques transports subventionnés, qui permettent d'acquérir un titre de transport mensuel au tarif normal, soit une action de « fidélisation » des usagers plutôt que des tickets à l'unité).</p>

Tableau 3 : Enjeux de sécurité des réseaux de tramway

	Strasbourg	Montpellier
Sûreté et fiabilité du réseau	<ul style="list-style-type: none"> - Essais et tests précèdent chaque mise en exploitation d'une ligne ; à chaque fois, les habitants et futurs usagers en sont informés. - La sûreté de l'exploitation relève des services techniques de la CTS, pour l'entretien du matériel roulant et des infrastructures. C'est aussi une préoccupation affichée au niveau de l'exploitation du réseau, et notamment la formation des conducteurs. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les magazines font régulièrement état des tests préalables à la mise en service des rames du tram de la ligne 2, comme gage de la sécurité des voyageurs et de la qualité et de la fiabilité techniques des équipements. - Insistance sur le fait que le métier de conducteur de tramway nécessite un permis spécifique, et seuls des conducteurs de bus ayant une première expérience à ce titre peuvent devenir conducteur de tram, à Montpellier.
Sécurité des personnes et des biens	<ul style="list-style-type: none"> - La lutte contre la fraude concerne à la fois les coûts économiques à supporter et le sentiment de sécurité des usagers ; elle fait l'objet de toute une gestion sur ce qui va être jugé acceptable ou non. Les personnels de contrôle dédiés de la CTS travaillent sur poste, pour couvrir l'ensemble des horaires de fonctionnement du réseau, y compris en soirée, créneau considéré « sensible ». - Introduction du système <i>Badgéo</i> et obligation de validation pour chaque trajet en TC depuis 2004. Pour la CTS, ceci permet un meilleur suivi des flux, de façon générale, et suppose, pour les bus du moins, la montée par l'avant, c'est-à-dire la validation devant le chauffeur. - La sécurité, effective et ressentie, constitue un enjeu dans les trams (et les bus), mais aussi au niveau des stations, en relation à la promotion de l'intermodalité (Écomobilité). Le problème des vols de vélo a conduit à la mise en place de quatre « véloparcs » gardiennés, situés à proximité des parkings-relais du tram. 	<ul style="list-style-type: none"> - La hausse des incidents, des incivilités et des agressions dans le cadre des transports a amené la TAM, la ville de Montpellier et l'Agglomération à faire appel à l'État pour assurer la sécurité des usagers et des personnels de la TAM. Après négociations, une brigade de police dédiée aux transports est créée au printemps 2009 (Unité de Sécurisation des Transports en Commun). - Mise en place du Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD) fin 2006. Il regroupe les principaux acteurs de la sécurité (la ville, les polices nationale et municipale, la préfecture, le procureur de la République, le Conseil général, TAM, la SNCF, la CCI, les bailleurs sociaux, l'Éducation nationale, des associations, etc.), et coordonne les informations relatives à la sécurité à Montpellier, dont celle dans les transports. - La TAM lance en 2004 une campagne de prévention auprès des élèves scolarisés au sein d'établissements situés à proximité de la ligne de tramway, quant aux conséquences de comportements imprudents, comme le fait de traverser la voie au dernier moment.
Vidéo-surveillance	<ul style="list-style-type: none"> - Non installé lors du lancement du tram, la CTS dispose depuis 2002 d'un système de caméras de surveillance du réseau de TC (bus et tram ainsi que l'espace public environnant) présenté et légitimé sur le plan politique, où cela a fait débat, comme rendant indissociablement un double service, en termes de sûreté du réseau (incidents techniques) et de sécurité des usagers (incidents de personnes). 	<ul style="list-style-type: none"> - Les équipements de vidéosurveillance ont été systématiquement installés dans les voitures et les stations pour un montant de 2 M€, dans le but affirmé de lutter contre les incidents et les agressions, dès la mise en circulation de la ligne 1 du tram, et également pour la ligne 2. - Utilisation de la vidéosurveillance dans les parkings-relais (par exemple, le parking d'échanges Occitanie).

Tableau 4 : Développement et mobilité durables

	Strasbourg	Montpellier
Environnement	<ul style="list-style-type: none"> - Une politique d'encouragement à la mobilité durable est lancée en 2003 par la CUS, qui s'appuie prioritairement sur le réseau de tram et la liaison tram-train, vue comme « l'avenir » en termes de TC (<i>infra</i>). D'une manière générale, la CUS souhaite promouvoir « une agglomération plus accessible dans le respect de l'environnement », avec en 2006 la poursuite des travaux d'extension du réseau de tram, celle des actions en faveur du vélo ainsi que la mise en œuvre d'un plan relatif à « la place de la voiture » en ville (CM n° 30 02 à 06/06). - L'extension du réseau de tram s'accompagne d'un traitement paysager des quartiers desservis, s'intégrant dans un projet de « coulées vertes » (CM n°23 05/03). - L'arrivée du tram à Ostwald s'accompagne d'une politique de DD. Dans le cadre du projet des Rives du Borie, un partenariat entre la CUS et le Conservatoire des Sites Alsaciens (CSA) doit permettre de redynamiser la faune et la flore locale (CM n°36 02 à 05/08). - Construction d'un nouveau dépôt CTS au Neuhof avec des panneaux photovoltaïques solaires et une station de compression du gaz naturel, opérationnel au début 2006. - La politique de lutte contre le « tout automobile » et en faveur d'une mobilité durable s'incarne par un slogan, « l'écomobilité », c'est-à-dire encourager à prendre le tram et le vélo ou à pratiquer l'autopartage et le covoiturage. Enfin, « l'écomobilité, c'est aussi accorder une place importante à la sécurité (école, piétons, vélos, handicapés...) et au civisme » (SM n°174 06/06, n°180 01 à 02/07 et CM n°32 02 à 06/07). - La réflexion menée autour de l'écomobilité englobe les services des collectivités : véhicules de collecte des ordures ménagères circulant au gaz naturel de ville ; parc affecté aux déplacements 	<ul style="list-style-type: none"> - Politique de limitation de la présence et de la circulation de la voiture en ville. Des pôles d'échanges sont mis en place pour favoriser l'intermodalité. Les lignes de bus sont rabattues sur le tram, des parkings relais et des vélo-parcs sont construits pour proposer un éventail de possibilités alternatives à la voiture. Des parcs à vélos de grande capacité sont en projet, en complément du dispositif <i>Vélo magg</i> (système de location de vélos en libre-service) actuel de Montpellier Agglomération. - Une démarche de DD concerne également le campus universitaire : optimisation de l'accessibilité, modes de transports doux favorisés, ainsi qu'un traitement paysagé destiné à revaloriser le site. - Les Plans de Déplacements Entreprise s'inscrivent aussi dans cette politique incitative de l'Agglomération (notamment avec une participation de 50 % à l'abonnement annuel de TAM) ; en 2007, 27 conventions PDE ont été signées. La collectivité encourage également ses agents à utiliser les modes de déplacements collectifs ou non polluants pour les trajets professionnels et domicile-travail. - L'agglomération de Montpellier porte attention à éviter des abattages d'arbres lors des travaux et aménagements du tram, allant, par exemple, jusqu'à déterrer et conserver les palmiers concernés à distance des travaux de la 2^e ligne puis les replanter (HM n° 222 09/05). - Mise en avant de l'environnement végétal pour contrebalancer l'univers essentiellement urbain et minéral traversé par le tramway, dans une perspective affichée de DD. Le choix des essences est largement souligné. La ligne 2 est régulièrement qualifiée de « ligne verte » par l'Agglomération, associant dans ses énoncés tram, DD, nature en ville et qualité de vie. - L'efficacité du tram pour lutter contre la pollution est en particulier avancée, mobilisant des mesures légitimées : « La pollution atmosphérique a incontestablement diminué sur le parcours du tram. "Sur 75 % des sites très proches de la première ligne, le tram a entraîné à la fois

	<p>professionnels avec 1000 vélos, 62 voitures au GPL, 63 au GNV et 52 électriques, 200 scooters ; soutien des agents à venir travailler « en toute écomobilité », en remboursant partiellement l'abonnement CTS, etc. (CM n°33 04 à 06/07).</p> <p>- Les entreprises sont aussi incluses dans cette démarche d'écomobilité par le biais des Plans de déplacements d'entreprise (PDE) : plus de 60 000 personnes réparties dans une quinzaine d'entreprises et d'administrations en 2007 (CM n°33 04 à 06/07).</p>	<p>une baisse du trafic et une diminution de la pollution par le dioxyde d'azote", écrit AIR Languedoc-Roussillon, association spécialisée dans la surveillance de la qualité de l'air, en conclusion de ces mesures effectuées en 1997 et en 2001 après la mise en service de la première ligne de tramway » (HM n° 218 04/05).</p>
Intermodalité	<p>- Dans le dispositif intermodal, les <i>parkings relais</i> occupent une place importante, soulignée de façon récurrente et en particulier lors des différentes extensions du réseau de tram, s'agissant d'augmenter le niveau de service à mesure des nouvelles possibilités de TC proposées. En 2007, 4400 places de stationnement sont proposées dans le cadre du dispositif P+R.</p> <p>- La CUS a aussi lancé une politique d'incitation à <i>l'utilisation du vélo</i> en lien au développement de l'intermodalité, couplée à de nouveaux abonnements de la CTS intégrant cet enjeu : Espace Vélo, Campuspass Vélo... Avec l'extension du réseau de tram (3^e phase), 50 véloparcs sont également créés pour permettre aux usagers de rallier plus facilement les arrêts de tram ou de bus.</p> <p>- Mise en place de pôles multimodaux tram-train en 2002-2003 au niveau de la CUS (Hœnheim, Krimmeri-Meinau), et réaménagement au cours de la décennie 2000 de la gare de Strasbourg (en lien avec l'arrivée du TGV Est) comme pôle d'échange multimodal.</p> <p>- <i>Le projet de tram-train</i> : Le tram-train désigne un véhicule qui a la particularité de se mouvoir aussi bien sur des voies de chemin de fer que sur des lignes urbaines de tramway. Ceci permet d'éviter toute « rupture de charge » et donc les pertes des temps aux correspondances. Ce mode de circulation se veut adapté à des flux de circulation urbains et péri-urbains élargis, autour d'un centre métropolitain comme Strasbourg pour l'Alsace du nord. Le projet de ligne « Strasbourg-Bruche-Piémont des Vosges », comptant 17 stations, doit permettre de rejoindre la gare de Strasbourg, et la</p>	<p>- 1^{ère} ligne de tram : le discours est d'emblée celui de la promotion de l'intermodalité et des pôles d'interconnexion, à partir du tram, notamment vis-à-vis de la gare SNCF (TER et TGV) (HM n° 209 06/04).</p> <p>- 2^e ligne de tram : Outre la connexion avec la ligne 1 à plusieurs stations, quatre parkings d'échange principaux sont prévus aux extrémités, en contact avec les voies routières et comme points de correspondance des bus urbains et départementaux (HM n° 201 09/03).</p> <p>- Le projet de la 3^e ligne du tram est aussi inscrit dans un énoncé en termes d'intermodalité revendiquée : « [Le tram] permettra d'étendre [...] la zone piétonne. Le plan de circulation sera entièrement revu, avec une nouvelle politique de stationnement, de façon à favoriser les transports collectifs et l'usage du vélo, pour une meilleure qualité de vie » (MV n° 331 01/09).</p> <p>- Au-delà du principe, la ligne suivie en termes d'intermodalité consiste à simplifier sa pratique effective pour les usagers, et à leur proposer, par un travail de pédagogie, une diversité de possibilités : parkings d'échange, parking et location de vélo, réseau de bus en liaison avec le tram, etc. « N'oublions pas que les transports en commun n'ont rien d'une voiture particulière. On ne peut mettre un arrêt devant chaque maison », rappelle le président de la TAM (HM n° 255 10/08).</p> <p>- D'où la création de <i>pôles d'échanges intermodaux</i>, que ce soit entre bus et tram, voiture et tram, train et tram, vélo et tram ou autres TC. Par exemple, les pôles d'échanges Montpellier Saint-Roch et Notre-Dame-de-Sablassou à Castelnau-le-Lez attestent des partenariats multiples que ces initiatives amènent à nouer, à plusieurs échelles, pas seulement urbaines, avec des négociations entre acteurs, notamment la SNCF, RFF et le Conseil régional</p>

	<p>ligne C du tram Esplanade, sans changer de véhicule, et desservir en même temps l'aéroport d'Entzheim. En même temps, le train-tram est censé contribuer au désengorgement de l'autoroute A35 (CM n°21 02/03 et CM n°22 05/03).</p> <p>En termes partenariaux, le projet du tram-train intègre une section périurbaine relevant de la SNCF et du RFF. Une section urbaine, relevant de la CUS, dessert l'hypercentre, le quartier universitaire et les institutions européennes (CM n° 27 03 à 05/05). Une première phase concerne la réalisation d'un tronçon urbain, avec la création de la ligne de tram F au départ d'une station en surface, place de la gare.</p> <p>À l'instar des lignes de tram classiques, le projet de train-tram a donné lieu à des prises de position critiques de la part de groupes politiques d'opposition ; cela marque la portée des enjeux de déplacements urbains sur la scène politique locale et, en particulier, comment le DD se diffuse à travers un certain nombre de projets parmi lesquels le tram vient en bonne place. Ainsi, par exemple, en 2005, le groupe municipal des Verts expose-t-il son insatisfaction quant à un projet, selon lui, trop modeste et insuffisamment porteur d'intermodalité (SM n°161 03/05).</p>	<p>lorsqu'il s'agit d'interconnexions ferroviaires.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Véloparc et location de vélos</i> : la promotion de l'intermodalité passe aussi par la mise en place, à compter de 2004, de parcs à vélos surveillés permettant d'emprunter en correspondance les lignes de tram (3 véloparcs sur la ligne 1, et 5 sur la ligne 2) ; cette dimension de la surveillance est jugée importante pour ne pas décourager les usagers. Dans le cadre du projet de 3^e ligne, Montpellier Agglomération propose en complément d'implanter 50 vélostations Vélomag' avec un parc de 1600 vélos en location (HM n° 258 01/09). - <i>Parkings relais</i> : depuis 2003, l'Agglomération de Montpellier a créé des parkings gardés pour favoriser le report voiture-tram, avec des tarifs adaptés, à la fois sur la ligne 1 puis sur la ligne 2, qui compte 8 parkings de 50 à 250 places fin 2006, au moment de son inauguration. En 2008, signe de succès revendiqué, quatre parkings situés le long de la ligne 2 ont été agrandis, leur fréquentation ayant plus que doublée. - Le développement des lignes de tram (en particulier la 2^e) s'accompagne d'une <i>politique de rabattement des lignes de bus sur les lignes de tram</i>. L'objectif avancé est de réduire la circulation en ville des bus provenant de l'extérieur ; ceci a amené des controverses, dans la mesure où certains temps de trajet ont crû, compte tenu des nécessaires correspondances, donnant à voir des priorisations entre TC et pas simplement vis-à-vis de la voiture. - Un certain nombre de <i>tarifications spéciales</i> sont mises en place depuis 2006 entre la C.Agglo de Montpellier et des partenaires extérieurs afin de favoriser les formules de transports intermodales : depuis janvier 2007, un titre de transport unique pour le réseau urbain TAM et celui, périurbain et départemental, de Hérault Transport ; le lancement en mars 2007 d'une tarification intermodale TAM-TER, en partenariat avec le Conseil régional Languedoc-Roussillon, sur l'axe Montpellier-Nîmes, avec extension progressive jusqu'à Narbonne ; ou encore des initiatives ciblant les étudiants, etc.
--	--	---

Tableau 5 : Enjeux de concertation autour du projet de tramway

Strasbourg	Montpellier
<p>- La CUS insiste sur l'importance accordée à la concertation pour le projet des lignes B et C du tram en 2000 : « Les lignes B et C sont le fruit de la concertation la plus large ». « Les observations formulées par les habitants et les usagers avant l'adoption du tracé définitif ne seront pas restées lettre morte. Concertation préalable, enquête publique, réunions-débats, les occasions n'auront pas manqué pour que les Strasbourgeois puissent s'exprimer en toute connaissance de cause. [...] La CUS aura en permanence accepté de jouer le jeu de la transparence totale et, si nécessaire, les corrections apportées à la copie ». Pour preuve, le magazine municipal cite le technicien responsable des études du tram : « Plusieurs remarques étaient frappés au coin du bon sens. Comment ne pas donner raison aux habitants de Hœnheim quand ils nous ont demandé de repousser le terminus de la ligne B du centre commercial à la voie de chemin de fer ? L'opportunité d'une connexion tram-train s'est alors offerte et nous avons immédiatement demandé à la SNCF et à la région de réfléchir à l'implantation d'une station ferroviaire » (SM n°113 09/00).</p> <p>- Pour l'extension du réseau de tram aux quartiers de l'Elsau et de la Montagne-Verte (ligne B), du Neudorf (lignes C et D), du Neuhof (ligne C), de la Robertsau (ligne E), et vers Ostwald et Lingolsheim (ligne B), est lancé fin 2001 un dispositif de concertation en trois phases, jusque juin 2002 : tenue de huit réunions dites "ateliers" – dont six concernant Strasbourg ; elles regroupent « les représentants des groupes et publics concernés (organismes socioprofessionnels, associations, etc.) » –, des expositions et trois réunions publiques, rassemblant un millier de personnes (CM n°19 05/02). En même temps, on fait savoir que le calendrier suit son cours comme prévu, « cadrant » la concertation dans un processus maîtrisé par les élus et une temporalité non négociable : « Après Strasbourg, qui a adopté le bilan de la concertation lors de la séance du conseil municipal du 23 septembre 2002, les conseils municipaux d'Ostwald et de Lingolsheim ont fait de même, le 23 septembre également et le 3 octobre. Pour sa part, le conseil de la CUS délibérera le 25 octobre. L'enquête publique aura lieu au cours du premier semestre 2003 et les travaux devraient être engagés vers la fin de 2004 » (CM n°20 10/02).</p>	<p>- Procédure de concertation relative à la 2^e ligne de tram : La C.Agglo communique longuement sur les procédures de concertation, soulignant son engagement à associer au projet les habitants et citoyens. 26 septembre 2001 : Adoption à une « large majorité » du tracé préférentiel de la 2^e ligne. 18 septembre 2002 : Le bilan de la concertation préalable et le dossier d'avant-projet sont approuvés par la Communauté d'Agglomération. 15 septembre au 31 octobre 2003 : Enquête publique : concertation pour la déclaration d'utilité publique. Au sein de la TAM, des conducteurs de tram ont participé au projet de la ligne 2 et ont été conviés à restituer leur expérience. (HM n° 200 09/03, n° 201 10/03, n° 235 12/06).</p> <p>- Procédure de concertation relative à la 3^e ligne du tram : Février-avril 2004 : La concertation préalable est lancée, afin de présenter le tracé de référence. Une exposition présente aux habitants les objectifs de l'opération, le tracé de base, ses variantes, le planning prévisionnel et les chiffres clés du projet, et met à leur disposition dans les mairies de chaque commune concernée et au niveau de l'Agglomération un registre destiné à recueillir avis et suggestions. La concertation débute véritablement en 2005, affichant un souci de « proximité » : « Dans un premier temps, nous allons expliquer le choix du tracé, qui n'est pas définitif [...]. La deuxième étape de la concertation nous transportera quartier par quartier, commune par commune, afin d'expliquer aux riverains où va passer la ligne ainsi que le choix des implantations des stations », déclare le vice-président de la C.Agglo. Septembre 2004 : Adoption du bilan de la concertation préalable sur le tracé de base et ses variantes. Janvier-février 2006 : Début de la 2^e phase de la concertation. Deux réunions ont lieu à la mairie de Montpellier pour présenter l'évolution du tracé. 20 mars 2006 : Un tracé préférentiel est retenu par le Conseil</p>

- L'affaire du pont Churchill

Dans le cadre de l'extension du tram vers le Neudorf, un point de cristallisation a porté sur la destruction du pont Churchill, et son remplacement par un ouvrage à niveau du sol. Une association du Neudorf s'est portée devant le tribunal administratif de Strasbourg. En 2004, ce dernier a annulé la déclaration d'utilité publique de l'extension du tram, à un double motif tenant au travail de la commission d'enquête et au dossier sur les études d'impact (concernant les modifications des flux de circulation). La CUS ne s'attendait pas à une telle décision, et de nombreux travaux avaient déjà été lancés. La conséquence directe de l'annulation est leur suspension (certains sont toutefois poursuivis aux motifs de la sécurisation des chantiers et de la régulation de la circulation) et la relance des procédures. Une double problématique se pose : à la fois les surcoûts induits (« Ils seront maîtrisés afin de respecter l'objectif du budget initial de 400 millions d'euros », lit-on dans *SM*), et la gestion économique et sociale des emplois liés aux chantiers repoussés ; il est question de « plus de mille personnes directement concernées » (*SM* n°157 11/04).

La réponse de la ville et de la CUS n'est pas aisée. Il y a, d'un côté, appel de la décision de justice, « car nous avons le sentiment d'avoir fait un bon travail », dit la municipalité. Dans le même temps, une procédure est entamée pour répondre aux points soulevés par le TA, avec une nouvelle enquête préalable. La concertation publique est lancée fin 2004, jusqu'au 5 janvier 2005. La municipalité, affaiblie sur le dossier, communique fortement sur sa volonté d'associer le citoyen : « Quinze réunions et rencontres sont organisées avec les élus afin d'expliquer leurs choix, d'entendre et de recueillir les différents avis de toutes les composantes de la population et de ses représentants associatifs » (*SM* n°158 11/04). Plus que jamais, les décideurs réaffirment leur préoccupation pour la concertation et « l'intérêt général » : « Comme pour les précédentes concertations, Fabienne Keller et Robert Grossmann [maire de Strasbourg et président de la CUS] et les élus de quartier sont allés directement à la rencontre de la population. Écoute, discussions, explications pratiques et techniques ont constitué l'essentiel de ses échanges. Ainsi que la majorité municipale s'y est fermement engagée, c'est l'intérêt général qui, de part et d'autre, a prévalu lors de cette concertation » (*SM* n° 160 02/05 ; *CM* n°27 03 à 05/05). Finalement, la Cour administrative d'appel de Nancy infirme le 23 juin 2005 la décision du TA ; la majorité ville-CUS s'en félicite : c'est sa propre posture qu'elle peut tenir pour réhabilitée. La « reprise en main » du dossier se manifeste par une communication abondante, renvoyant l'opposition et les associations critiques aux

d'Agglomération.

Été 2006 : Sept réunions publiques sont organisées dans les communes concernées par la 3^e ligne (Juvignac, Lattes, Montpellier et Pérols).

Juin 2006 : Une 3^e phase de la concertation tient lieu de bilan final. Le tracé préférentiel retenu est présenté au cours de quatre rencontres. Le Conseil d'Agglomération vote le tracé de référence en juillet.

Novembre-décembre 2006 : enquête préalable à la DUP de la 3^e ligne, qui correspond au moment de l'inauguration de la ligne 2, soit un moment d'exposition particulier ; l'appel suivant est lancé : « Participer à une Enquête Publique est un acte citoyen. Chacun est invité à s'exprimer et plus particulièrement les habitants des communes de Juvignac, Montpellier, Lattes et Pérols, directement concernés dans leur vie quotidienne par le tracé de la future ligne 3 de tramway et de l'extension ouest de la ligne 1 de tramway » (*HM* n° 234 11/06 ; *MV* n° 308 12/06).

Été 2007 : Les commissaires enquêteurs rendent un avis favorable à l'enquête préalable à la DUP.

- Enquêtes autour du tram : l'enquête Déplacements est une autre façon de convoquer les habitants de façon lisible et contrôlable, délivrant des statistiques qui « parlent » et que l'on peut faire parler. Montpellier Agglomération a réalisé d'octobre 2003 à mars 2004 une étude des déplacements sur son aire d'affluence, auprès de 4 500 ménages choisis de manière aléatoire sur les 48 communes du PDU de Montpellier. Ce recensement a été confié au bureau d'études BVA sous le contrôle du Centre d'études techniques de l'Équipement (CETE Méditerranée), mobilisant près de 200 enquêteurs qui ont réalisé des entretiens à domicile. L'objectif consiste à faire un point précis sur la situation des déplacements après la mise en service de la 1^{ère} ligne de tramway et avant la réalisation de la seconde (*HM* n° 201 10/03, n°200 09/03, n° 205 02/04, n° 218 04/05).

seuls intérêts particuliers, c'est-à-dire à une position avec laquelle il ne s'agit pas de négocier. Une rubrique « La concertation en chiffres » vient objectiver la chose dans *CUS Magazine*, listant : « 32 forums de discussion organisés par la CUS ; 55 associations consultées ; 1800 personnes ont visité les 4 expositions ; 526 avis formulés dans les registres ; 50 000 exemplaires d'une plaquette informative distribués ; 3 expositions permanentes composées de 26 panneaux ; Une exposition itinérante dans un bus CTS avec arrêt dans 32 sites principaux ; Édition d'affichettes ; Réalisation de communiqués de presse ; Publication de 3 annonces presse ; Présentation Internet sur le site www.strasbourg.fr ; Mise à disposition du public d'un numéro d'appel "Info Tram" ; Publication d'articles dans la presse régionale et dans *Strasbourg Magazine* » (CM n°27 03 à 05/05).

- Concernant l'extension de la ligne D vers Kehl (4^e phase d'extension du réseau de tram), la phase de concertation débute en juin 2009 ; on note le marquage transfrontalier du projet, à travers un double lancement, communal et intercommunal à dimension franco-allemande.

- Concertation sur le projet de tram-train Strasbourg-Bruche-Piémont des Vosges, dont les deux maîtres d'ouvrage sont Réseau Ferré de France et la CUS, en partenariat avec l'État, la SNCF, le Conseil régional et le Conseil général, une première étape de concertation est organisée au printemps 2003, avec deux expositions : l'une à la gare, l'autre au centre administratif de la CUS, et un site Internet dédié. L'insistance porte sur l'utilité de la concertation et ses « échanges fructueux ». Une deuxième phase de concertation a eu lieu en septembre 2004, où étaient présentées les variantes des plans d'insertion du tram-train en milieu urbain, sur les différentes artères empruntées. La question est celle de nouvelles échelles du projet urbain, élargies, au-delà de la ville et même de l'agglomération, alors que les dispositifs de concertation demeurent centrés sur les espaces du quartier et du voisinage.

- Le plan de déplacements de la CUS, en cours de révision en 2009, ainsi que les études pour l'extension du réseau du tramway, sont l'objet de la troisième enquête Ménages-Déplacements. Elle a pour but d'actualiser les résultats des deux précédentes et vise à mieux connaître les comportements de déplacements des habitants, à l'échelle urbaine et au-delà. À cet effet, l'enquête, financée par le Conseil général, la région Alsace, l'État et la CUS se déroule sur tout le Bas-Rhin.

Tableau 6 : Visibilité du projet de tramway et communication publique

	Strasbourg	Montpellier
Communication locale	<p>- Production d'une filiation historique du tramway à Strasbourg : la mobilisation d'un passé local vient légitimer un projet construit comme emblème de modernité. Les 125 ans d'existence de la CTS sont l'occasion de mobiliser tout un passé des modes de transports en commun strasbourgeois, mis en adéquation avec les enjeux actuels du tramway, qui a fêté justement en novembre 2009 les 20 ans de sa réintroduction.</p> <p>- <i>CUS Magazine</i> et <i>Strasbourg Magazine</i> mettent régulièrement en avant un recueil de témoignages d'usagers du tram, dont le choix est significatif des priorités posées par les décideurs eux-mêmes : amélioration du cadre de vie et lutte contre la voiture en ville, désenclavement des quartiers, accessibilité accrue des TC, développement économique, praticité d'usage au quotidien et image de modernité...</p> <p>- Des opérations de communication accompagnent en particulier l'avancée des travaux d'extension du tram, pour attester leur bon déroulement, écourter le temps psychologique de l'attente et familiariser les riverains avec les nouveaux équipements à mesure de leur installation.</p>	<p>- Production d'un récit local du tram à Montpellier : la ville retrace dans le magazine communal <i>une</i> histoire du tram, depuis sa création en 1880, qui met en avant un passé local du nouveau tramway moderne.</p> <p>- La nomination des rames et arrêts se comprend dans le même sens. Alors que le tram se diffuse de ville en ville et que sa technologie elle-même est reproduite, c'est tout un travail de territorialisation de l'enjeu qui est opéré : on produit une adéquation avec un passé local et ses « grands hommes » élus dans une histoire « officielle » des lieux, qui se veut aussi culturelle et patrimoniale, pour la ligne 2, après avoir satisfait aux impératifs politiques, dans le cadre de la ligne 1, en retenant le nom des différentes communes de l'agglomération pour baptiser les rames. Celles de la 2^e ligne portent les noms de « personnages illustres qui ont marqué l'histoire de Montpellier et de son Agglomération ».</p> <p>- Les magazines <i>Montpellier notre ville</i> et <i>Harmonie</i> mettent en avant des témoignages qui s'apparentent à autant d'arguments en faveur du tram. Le contenu est celui que les décideurs veulent faire connaître : accessibilité et praticité au quotidien, relations entre les communes de l'agglomération, intermodalité et développement durable, développement économique et réaménagement urbain.</p> <p>- Montpellier Agglomération communique régulièrement sur les travaux liés au tram. Pour la ligne 2, la collectivité évoque mensuellement dans les magazines les travaux en temps réel, et les perturbations occasionnées. Elle met également à disposition des supports d'information, afin que cette période délicate n'entame pas l'image du projet (par exemple : la « panthère rose », icône destinée à fournir sur site des informations aux riverains, automobilistes, etc. ; des numéros de téléphone utiles...).</p>
Des épisodes particuliers de mise en	<p>- Les inaugurations de lignes constituent un moment particulier et d'importance pour la communication locale sur les projets de tram. Souvent précédées de manifestations préalables, de type mise en scène de la dernière soudure, etc., les inaugurations représentent</p>	<p>- Les inaugurations deviennent des occasions au cours desquelles les élus, à commencer par George Frêche, célèbrent « leur » projet de tram afin qu'il devienne celui, partagé, de toute la population ; des fêtes sont organisées, des cadeaux et prix sont distribués...</p>

<p>visibilité</p>	<p>l'aboutissement d'un processus et font donc l'objet d'un trainement singulier ; là plus qu'ailleurs, on donne à voir... on fête le nouvel équipement, livré à ses destinataires, les usagers, ou plutôt offert (la gratuité du réseau est devenue « obligée » en pareille circonstance !) et on célèbre ses promoteurs, à commencer par les décideurs locaux.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les enfants scolarisés dans des écoles à proximité d'équipements de la CTS sont invités à venir au contact des personnels. Cette communication « pédagogique » vise à valoriser le tram en tant que moyen de transport urbain (l'intérêt de l'utiliser) et comme équipement pour le quartier (pour éviter les dégradations...). - Le développement de produits commerciaux annexes à partir du tram est également significatif : la sortie d'un jeu constitue un support original, associant image de modernité et patrimoine local. 	<ul style="list-style-type: none"> - Le design de la ligne 2 s'accompagne d'une nouvelle présentation des tickets de tram, dans le cadre d'une communication qui vise à améliorer l'image de la TAM, à partir du tram. - Montpellier Agglomération a commandé une enquête menée par TNS/SOFRES sur les perceptions des habitants de la C.Agglo. Elle utilise ensuite les résultats pour mettre en avant ses capacités à répondre aux besoins des habitants, et souligner la satisfaction ressentie, en recourant à l'objectivation statistique du sondage (HM n° 237 02/07).
-------------------	--	--

Tableau 7 : Le projet de tramway dans la fabrique de la ville

	Strasbourg	Montpellier
Aménagements autour des lignes de tram	<ul style="list-style-type: none"> - L'arrivée du tram, que ce soit au centre-ville de Strasbourg ou dans les « quartiers », est l'occasion de « repenser l'espace public » ; elle s'accompagne d'aménagements de voirie et des espaces environnants, qui attestent sa dimension structurante. - Par exemple, l'entrée du quartier du Neuhof, composé de grands ensembles, connaît un important réaménagement lié à la nouvelle desserte du tramway. En plus des aménagements paysagers, « véritable coulée verte dans la ville », le tram est avancé comme accompagnant le développement économique et social. - Dix œuvres d'art ont été installées sur le parcours de la ligne B. Elles ont constitué un enjeu politique pour la CUS, ce dont témoignent à la fois l'attention portée à la constitution d'un comité scientifique expert et institutionnel, l'accent mis sur les réalisations localisées aux périphéries (les terminus) plutôt qu'au seul centre-ville, l'accessibilité des œuvres et, enfin, la qualité des artistes signataires. - Les espaces traversés par les lignes de tram ont fait l'objet d'un traitement paysager qui rappelle visuellement l'association de ce mode de transport urbain avec les préoccupations de DD et d'Écomobilité. Une attention particulière est portée à la question des arbres qui ont dû être abattus pour le passage de la ligne B, afin de ne pas connaître les mêmes protestations fortement médiatisées que pour la ligne A ; le principe consistant à replanter de jeunes arbres rapidement, et de taille suffisante pour assurer une végétalisation visible, est retenu à cet effet. Environ 3 000 arbres ont été plantés sur l'ensemble des extensions du tramway entre le printemps 2007 et mars 2008. 	<ul style="list-style-type: none"> - L'arrivée du tram s'accompagne de réaménagements de l'espace public à Montpellier et dans l'agglomération, qui donnent la mesure du tram comme projet urbain structurant. Des travaux de voirie ont été menés, à l'instar de la construction du viaduc Loubat pour 12,4 M€, ainsi que des travaux de réseau aux abords de la 2^e ligne, concernant l'eau pluviale, l'eau potable, l'éclairage, ou encore des aménagements de pavage en pierre au centre-ville. - L'avenue Raymond-Dugrand « se transformera en une véritable entrée de ville, intégrant la ligne 3 du tram », annonce-t-on également. Bernard Reichen, Grand prix de l'urbanisme 2005, est chargé de penser l'aménagement du nouvel axe se prolongeant sur 5 km, jusqu'au littoral (MV n°333 03/09).

<p>Développement économique et gestion des espaces urbains</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Les impacts économiques du réseau de tramway sont pointés régulièrement par les décideurs, en termes de desserte de zones d'activités, d'entreprises et de commerces, de créations d'emplois et de dynamisme économique pour Strasbourg et la CUS. - Le tram est considéré comme une vitrine de la ville et de son développement : son image « moderne » est utilisée pour la promotion du développement touristique et économique de Strasbourg vis-à-vis de l'extérieur et à l'international. - L'insistance sur le développement économique et le statut européen de la métropole alsacienne est régulièrement rapportée à des opérations urbaines liées au tram ; par exemple : « Le quartier européen du Wacken va connaître des mutations successives, notamment par le passage du tram. Sur l'actuel parc des expositions prendra place une zone de développement tertiaire en lien avec l'accueil des institutions européennes. Coût total : 27,5 M€ » (CM n°24 02/04). 	<ul style="list-style-type: none"> - Le tram est qualifié de vecteur d'attractivité du centre-ville et de dynamisation économique. « Depuis [sa réintroduction], les ruelles de l'Écusson sont noires de monde. Les grandes enseignes franchisées se sont toutes offertes un pas-de-porte sur la ligne 1. Et les terrasses de café fleurissent partout. Montpellier bouillonne de vie » (HM n° 234 11/06). - L'impact direct du tramway sur l'emploi local est avancé, de deux façons : le soutien à l'économie, à travers les investissements dans la réalisation des lignes et des aménagements urbains qui y sont liés ; puis, en tant que mode de transport, à travers une meilleure connexion avec les sites d'emplois pour la population locale. Un certain nombre d'initiatives à dimension sociale sont aussi soulignées, ciblant l'insertion de travailleurs en difficultés et, plus particulièrement, des demandeurs d'emplois locaux. - L'extension de la 1^{ère} ligne de tram, inaugurée en septembre 2009, fait passer le tram au cœur d'une importante zone économique, Odysseum ; il dessert directement un nouveau complexe commercial.
<p>Le tram comme « grand projet »</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Les extensions des lignes du tram dépassent le seul enjeu des transports publics et de la limitation de la circulation automobile en ville. Le projet est qualifié, de façon bien plus large, de « formidable levier pour le développement de l'agglomération ». - Le tram est posé comme un instrument d'importance pour le désenclavement des quartiers dits sensibles et la rénovation urbaine (HautePierre, Neuhof...). - En liaison avec le développement de l'intermodalité, la gare de Strasbourg est requalifiée en pôle d'échanges intermodal ; là encore, le tram, à travers la notion de réseau maillé, est au centre du dispositif devant irriguer toute l'agglomération : « L'extension du tram (Ostwald, Lingolsheim, Neuhof et Robertsau) facilitera les échanges au sein des communes. Du fait d'une arrivée massive de voyageurs, la gare de Strasbourg et ses alentours subiront d'importantes transformations » (CM n°24 02/04). - C'est plus vrai encore en rapport au projet de réseau tram-train et avec l'arrivée du TGV en 2007 ; on répète que le tram 	<ul style="list-style-type: none"> - Montpellier Agglomération affiche son objectif d'assurer une organisation des déplacements cohérente sur le long terme, à travers son Schéma de cohérence territoriale (SCOT) « pour dessiner le territoire de demain ». Ce SCOT a la particularité d'être « inversé », « en étoile », par rapport aux modes classiques, et situe les prolongements du tram en anticipation des extensions urbaines à venir. - Le discours politique sur le tram est celui d'un projet moteur pour la ville comme pour l'agglomération de Montpellier. Les mots du maire de Montpellier, Hélène Mandroux, lors de l'inauguration de la 2^e ligne du tram sont très significatifs, parlant de « ville de liaison et d'échanges » : le tram devient l'emblème de la ville elle-même. Il en est de même dans les communes à l'entour. Par exemple, dans le cas de Saint Jean de Vedas, l'arrivée de la 2^e ligne de tram est présentée comme « la colonne vertébrale » d'une nouvelle urbanisation (HM n° 221 07/05).

	<p>« constitue ainsi une véritable ossature à l'urbanisation » et que l'extension des lignes s'inscrit dans « un remodelage urbanistique de la ville dont le tram sera l'épine dorsale » (CM n°23 05/03 ; SM n°130 03/02).</p> <p>- En 2009, les élus de la CUS donnent leur feu vert au prolongement Est de la ligne D, qui desservira le quartier excentré du Port du Rhin, puis la gare allemande de Kehl. À cette échelle métropolitaine et transfrontalière également, le tram se voit attribuer pour fonction de constituer, à terme, « l'épine dorsale d'un système de déplacements durables à l'échelle de l'Eurodistrict, [avec le] futur tram-train transfrontalier assurant les liaisons Offenbourg-Kehl-Strasbourg-Entzheim-Molsheim » (SM n° 200 03/09).</p>	
<p>Reproductibilité du projet</p>	<p>- Le système de vidéosurveillance introduit dans les bus et trams à Strasbourg par R. Ries en 2000 s'inspire de celui en place à Montpellier dès l'origine.</p> <p>- Un exemple de circulation de « modèle » lors de visites de fonctionnaires et d'élus d'autres villes, ici d'Afrique : « Une délégation ivoirienne a récemment visité le tram de Strasbourg en vue de réaliser un transport en commun dans la grande ville d'Abidjan » (SM n°144 07 à 08/03).</p>	<p>- La 2^e ligne de tram donne lieu à des visites de délégations de villes étrangères, qui ne manquent pas d'être signalées : « Le réseau de Montpellier Agglomération, reçoit très souvent la visite de délégations du monde entier » (HM n° 235 12/06).</p>

Échelles	spatiales	<p>- Passage d'un lignage urbain linéaire à la notion pensée comme structurante de « réseau maillé » : en 1995, au lendemain des élections municipales, le Conseil de CUS délibère sur le programme tram à long terme – le « réseau 2010 » – et introduit l'objectif de maillage du territoire de l'agglomération.</p>	<p>- Dès la création de la 1^{ère} ligne de tram, en 2000, Montpellier Agglomération affiche son objectif de passer d'une logique de ligne à une logique de réseau de TC, structuré autour de 3 lignes de tram. « Ces trois lignes conjuguées pour un maillage complet du territoire, permettront, grâce à l'intermodalité, de favoriser les échanges entre les différents modes de déplacement que sont le tramway, le bus, les cars interurbains, les voitures et les vélos », insiste le VP de la C.Agglo chargé des transports (HM n° 207 04/04).</p> <p>- Comme « grand projet » à l'échelle de l'agglomération, le tram est pris dans des tensions politiques centre/périphéries, couplées ici à la personnalisation de l'enjeu. En témoigne le conflit Montpellier-Palavas et la problématique de l'accès contrarié à la mer. Après la décision de la commune de Palavas de quitter la C.Agglo de Montpellier, épisode qui fait suite à des différends entre G. Frêche et le maire de Palavas, l'intercommunalité a supprimé la desserte de transports en commun qui reliait Palavas, ce qui a eu pour effet de priver aussi les habitants de l'agglomération de cet accès à la mer par le bus. La question se pose à nouveau relativement au projet de 3^e ligne de tram, dont il est prévu qu'elle s'arrête à Pérols et ne desserve donc pas les communes littorales qui ont quitté la C.Agglo. Ce dossier, politisé, est l'objet de polémiques entre majorité et opposition municipale à Montpellier. Dans le cadre des discussions avec l'État quant à l'obtention de subventions pour la réalisation de ladite ligne 3, l'opposition municipale, qui est aussi la majorité gouvernementale, fait pression afin que les subsides soient conditionnés au fameux accès à la mer ! (MV n° 336 06/09).</p>
----------	-----------	--	---

	tempo- relles	<p>- Reconfiguration des espaces-temps autour des dessertes de tram, qui transforment les distances et leurs perceptions au sein des espaces urbains traversés. Par exemple, concernant les extensions effectives en 2008, les magazines insistent : « À partir du 23 mai [2008], Lingolsheim se trouvera à une vingtaine de minutes de la place de l'Homme de Fer, centre névralgique de Strasbourg » (CM n° 36 02 à 05/08) ; « La nouvelle extension de la ligne B du tramway Ostwald-Hôtel de ville-Lingolsheim-Tiergaertel est entrée en service à la fin du mois de mai [2008]. Ces quelques kilomètres et ces trois nouvelles stations représentent un grand changement pour les 17 000 habitants de Lingolsheim. Ainsi, grâce à une rame toutes les six minutes entre 7 h et 19 h, ils seront à moins de 25 minutes du centre-ville de Strasbourg » (SM n°193 06/08).</p>	<p>- Montpellier Agglomération a prolongé en 2007 l'amplitude horaire des lignes 1 et 2 tous les vendredis et samedis afin de « répondre aux demandes des noctambules » (jusqu'à 2h du matin).</p> <p>- Augmentation de la fréquence de passage des trams en 2008 afin d'adapter l'offre à la demande (correspondance avec le premier TGV vers Paris, besoins des salariés des hôpitaux...), et projet d'étude de la possibilité de faire circuler le tramway 24 h sur 24.</p> <p>- Montpellier Agglomération a lancé en janvier 2006 un projet sur la « gestion des temps » avec pour objectif d'« apporter un plus à la qualité de vie des habitants de l'Agglomération en tenant compte de l'évolution des rythmes de vie ». Plutôt que « d'augmenter continuellement le nombre de rames de tramway, celui-ci [étant] victime de son succès », la piste suivie est celle du décalage des horaires des étudiants, scolaires et travailleurs afin d'étaler les flux de déplacements (HM n° 234 11/06, n° 239 04/07).</p>
--	------------------	--	---

2^e partie :

Focales d'approfondissement : Configurations territoriales et projet négocié/négociable

Cette partie d'approfondissement, qui vient appuyer un certain nombre d'hypothèses précédemment soulevées et peut être lue en fonction des attentes de chacun sur tel ou tel point, constitue un autre niveau d'approche de notre prestation au PUCA, complémentaire des précédents (entrée théorique, synthèse, appui sur les entretiens et matériaux analysés...).

Elle se déploie en **cinq temps**, qui s'articulent avec les propositions de départ de notre étude et son avancée au fil des mois :

I. Créer, négocier et vivre un morceau de ville autour du tramway : le cas de l'« Îlot de Lombardie » et du quartier des « Rives du Bohrie » à Strasbourg

II. Dénoter et connoter : les images du projet « urbain » de tramway publiées dans les magazines municipaux et intercommunaux de Montpellier et Strasbourg (2002-2008)

III. Débats et production de consensus autour des enjeux environnementaux du tramway de Montpellier

IV. Commerçants et chantier du tramway : entre tensions et transactions sociales

V. Les études : décider, gouverner, ou attendre... ?

Note : Nous ne reprenons pas ici les chapitres fournis dans les rapports intermédiaires, auquel le lecteur pourra se référer directement, en particulier sur « Le TCSP : de quoi parle-t-on ? » et « Le cadrage de la concertation autour du tramway de Montpellier », ou encore concernant les enjeux de sécurité-sûreté-surveillance autour du tram.

I. CREER, NEGOCIER ET VIVRE UN MORCEAU DE VILLE AUTOUR DU TRAMWAY : LE CAS DE L'« ÎLOT DE LOMBARDIE » ET DU QUARTIER DES « RIVES DU BOHRIE »

François NOWAKOWSKI

Introduction et hypothèses générales

Le tramway est régulièrement présenté comme un outil formidable de transformation de la ville et de ses espaces publics, et, à Strasbourg comme ailleurs, la création des cinq lignes de tramway en service en 2009 a permis de transformer, requalifier, reconfigurer de nombreuses voies et places importantes dans toute l'agglomération strasbourgeoise. Les habitants-usagers-citoyens de la ville peuvent dès lors redécouvrir des lieux qui leur étaient familiers dont la configuration aura totalement changée, à leur plus grand étonnement. Mais il arrive aussi que l'implantation de l'une ou l'autre ligne de tramway permette de découvrir des lieux qui jusqu'alors n'étaient pas publics ou inaccessibles : en effet, l'implantation du tramway a été à l'origine de la création de plusieurs voies nouvelles, localisées, si l'on veut grossièrement en décliner les caractéristiques, dans trois types de territoires urbains :

- au sein d'un « grand ensemble », où les immeubles sont généralement séparés des voies, organisés en grands secteurs plutôt qu'en îlots, la ligne de tramway peut s'accompagner de la création de rues nouvelles. Ces rues, en redécoupant les secteurs, peuvent remettre en cause le fonctionnement du quartier, contribuer à modifier le statut des immeubles, en transformant par exemple en façades leurs « arrières ».
- à travers une zone non urbanisée, le tramway peut s'accompagner de la création d'une rue qui en structurera ultérieurement l'urbanisation.
- à travers un ou des îlots régulièrement délimités sur leur pourtour par des constructions, le passage du tramway transforme en « façade publique » un cœur d'îlot.

Le premier fragment de territoire étudié ici, l'« îlot de Lombardie », répond à cette troisième situation, où une voie nouvelle traverse plusieurs îlots régulièrement délimités, par des constructions ou des clôtures. La création d'un nouvel espace public remet fondamentalement en cause un état des lieux, le statut d'un espace connu et habité, la façon dont il est perçu et dont il est pratiqué. Ce changement de situation peut aussi entraîner des évolutions fortes dans sa périphérie ; modifications souvent planifiées pour lesquelles le passage du tramway constitue l'un des jalons et parfois, dans les deux cas étudiés ici, le premier changement tangible pour les habitants et usagers des lieux¹. En rendant public un lieu, donc accessible à tous, le tramway peut aussi contribuer, en le rendant visible, à le valoriser². Le second terrain d'étude répond à la seconde situation, à savoir la création, autour du tramway, d'une voie nouvelle devant structurer l'urbanisation d'un territoire jusqu'alors situé en-dehors de la ville.

¹ L'idée d'un tramway qui serait le « déclencheur », au moins en apparence, puisqu'il faudrait encore l'avérer par des études sérieuses, des transformations urbaines, est régulièrement rappelée dans les discours sur la ville et les grands projets. La très grande visibilité des transformations engendrées par l'implantation d'un tramway dans une ville, puisqu'il constitue une véritable « ligne » de transformation dans l'espace urbain, et la rapidité de cette transformation – du moins à partir du moment où le chantier commence – renforce cette image. Dans les deux cas étudiés ici pourrait parler plutôt de « tramway révélateur », donnant une visibilité plus forte aux autres changements qui lui sont concomitants.

² Et dans les différentes acceptions du terme.

La « négociation », dans ces nouveaux espaces publics peut avoir lieu en amont, autour des dessins et des desseins de la collectivité, mais aussi, ensuite, au sein et autour du nouvel espace créé, dans des cercles aux contours mouvants : entre usagers et habitants, entre différents usagers, entre nouveaux habitants et anciens. Ces négociations, le plus souvent tacites, puisqu'elles ne font pas l'objet d'une confrontation directe et ouverte des intérêts défendus, dans et autour d'un espace public contribuent à sa publicité : on formule ici l'hypothèse qu'il ne peut pas y avoir de projet d'espace public qui ne donne pas lieu à des « négociations », implicites ou autour d'enjeux et d'acteurs identifiés, afin d'en fixer les limites spatiales et fonctionnelles. Ces « négociations » peuvent aussi être le mode de résolution de situations de conflictualité où l'intérêt général serait mis en débat par des habitants-usagers-citoyens. Ces « négociations » peuvent s'arrêter sur des objets non-négociables du projet de transformation urbaine : la largeur de la plate-forme du tramway en est une, à partir du moment où son implantation en un lieu donné a été « décidée ». Cette absence de négociation peut cependant, dans un second temps, aboutir à des transactions, ou négociations tacites, entre acteurs et usagers : l'analyse du cas de l'« îlot de Lombardie » permettra d'y revenir.

Outre cette première distinction entre deux temps, celui de la « gestation » de l'espace public dans les dessins et les images et celui son appropriation par des habitants et par des usagers, ce dernier ne constituant pas, de loin, un continuum indivisible et cohérent, nous pouvons opérer une seconde distinction. Il serait ainsi possible de définir assez clairement une période, plus ou moins longue, durant laquelle le projet d'espace public n'est pas « public », parce qu'il demeure dans les cartons, les imaginaires et les attentes des experts-techniciens-élus, et une période, succédant à la première, durant laquelle les velléités de créer ou de modifier l'espace public deviennent de notoriété publique. C'est à partir de ce moment où le projet émerge des cercles d'experts qui en ont assuré la conception, que peuvent émerger des controverses, issues d'incompréhensions, parfois, mais aussi de mises en avant d'intérêts divergents. C'est aussi à partir de ce moment, avant que l'espace public ne devienne une réalité tangible et praticable, que l'on peut observer les premières formes d'appropriation par ceux qui peuvent en devenir les usagers ou les habitants.

Enfin, rappelons aussi que chacune des figures illustrant des transformations projetées dans un territoire doivent nécessairement « négocier » avec les particularités de celui-ci : ses caractéristiques physiques, les conséquences des autres interventions préalables, les formes bâties que l'on y trouve, le patrimoine végétal. L'urbaniste ou l'architecte aura donc, au côté des différents autres acteurs en présence, à composer avec le territoire donc à négocier avec lui. Et dans les deux cas étudiés ici, les figures utilisées par les concepteurs témoignent fortement de ces deux niveaux imbriqués de négociations, qui se déclinent aussi dans le temps de la gestation du projet. On n'oubliera pas d'indiquer que le contexte physique d'un projet urbain est aussi mouvant que son contexte social. Le travail de l'ingénieur, de l'urbaniste ou de l'architecte³ va ainsi consister à articuler correctement différentes échelles dans un processus itératif et non linéaire et à trouver des compromis avec les différents contextes que font apparaître chacune d'elles : quelle serait l'incidence du déplacement de cette infrastructure sur ce quartier ? Par ailleurs, quelles seraient les incidences du déplacement d'un tronçon de l'infrastructure sur, par exemple, un arbre ? Quels éléments de contexte, résultant de quelle échelle de travail seront plus particulièrement pris en compte et mis en avant ? Pour quel type d'intervention sur l'espace urbain ?

Les temps de négociation et les espaces de négociation rapidement délimités ci-dessus, permettent d'observer et d'analyser l'« îlot de Lombardie » et le futur quartier des « Rives du

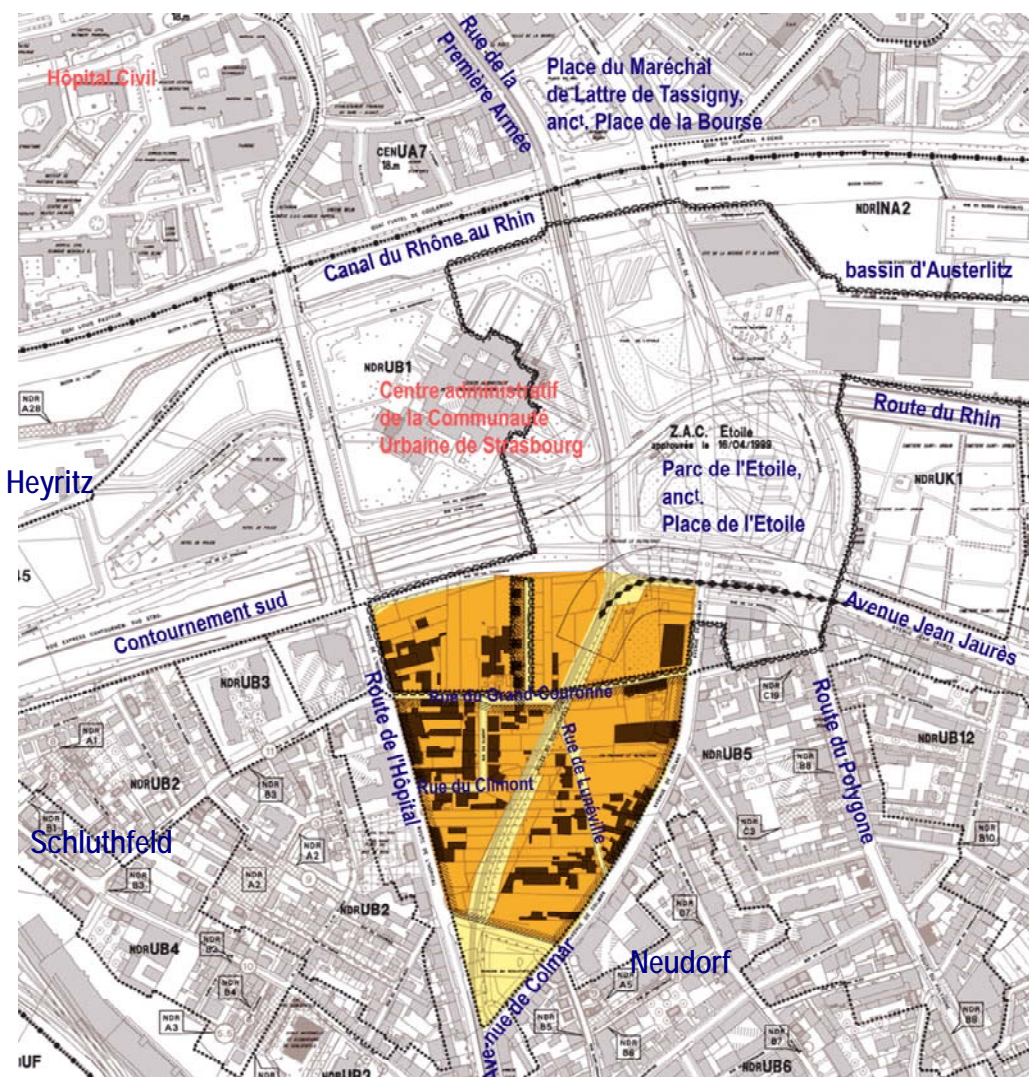
³ Ce processus itératif qui caractérise la démarche de projet urbain est-il aussi mis en œuvre pour les « grands projet de tramway » ? On vérifiera dans ce qui va suivre que le « calendrier » du projet de tramway est très précisément défini, au risque de transformer le projet de tramway en un processus linéaire rigide.

Bohrie » à travers deux entrées distinctes qui se répondent. On commencera par retrouver, ce qui, dans les nombreux projets élaborés successivement sur une longue période, de 1930 à aujourd'hui, a contribué à la configuration actuelle de ces deux espaces. On confrontera ensuite les projets successifs élaborés pour l'« îlot de Lombardie », aux perceptions et le vécu de l'espace public et des transformations urbaines survenues à travers le regard de ceux qui, quotidiennement ou exceptionnellement, habitent ou utilisent la nouvelle voie créée. Pour les « Rives du Bohrie », on tentera d'explicitier les éléments non-négociables observés au préalable.

A/ L'« îlot de Lombardie »

Situation de l'« îlot de Lombardie »

L'« îlot de Lombardie » (nommé ainsi par métonymie, en appliquant à un ensemble de plusieurs îlots une désignation qui n'a concerné, jusqu'en 1994, que la voie projetée qui devait les traverser) désigne une portion triangulaire du quartier de Neudorf située entre la route de l'Hôpital à l'Ouest et la route de Colmar et la place de l'Étoile au nord. L'« îlot de Lombardie » est traversé, depuis 1994, par la première ligne de tramway (A) de Strasbourg, ainsi que par une voie piétonne et cyclable.



Localisation des lieux mentionnés dans le texte. En aplat coloré : l'« îlot de Lombardie ».

1. L' « îlot de Lombardie » – entre projets d'embellissement et réseaux de transport

1.1. Avant 1922 : un quartier bien délimité

Avant 1922, l' « îlot de Lombardie » est un triangle délimité à l'ouest par la route de l'Hôpital et à l'est par la route de Colmar qui se rejoignent à la pointe sud de l'îlot. Le nord de l'îlot est délimité par un canal de jonction entre l'Ill et le Rhin percé en 1524, dénommé le Fossé Riepberg⁴.

La route de Colmar et la route de l'Hôpital mènent directement au centre de la ville de Strasbourg par l'intermédiaire des portes de l'Hôpital et des Bouchers (porte d'Austerlitz à partir de 1805) à travers l'enceinte fortifiée de la ville. La route de Colmar constitue l'un des principaux axes routiers nord-sud partant de Strasbourg, et comme son nom l'indique, conduit jusqu'à Colmar. Ce qui s'appellera « îlot de Lombardie » va s'urbaniser comme un faubourg, le long des deux seules voies qui le délimitent, et en réutilisant le parcellaire agricole, à partir du XIX^e siècle, en même temps que le faubourg du Neudorf voisin le long de la route du Polygone. Ce processus d'urbanisation est très visible aujourd'hui sur la façade Est de l'îlot, avenue de Colmar : les parcelles sont très profondes, larges de dix à vingt mètres maximum, et comprennent dans leur profondeur plusieurs constructions aux affectations variées.

Outre le canal cité plus haut, l'urbanisation du nord de l'îlot est fortement contrainte par l'instauration d'une zone non-aedificandi de 400m de profondeur⁵ à la suite de la modernisation de l'enceinte fortifiée de Strasbourg au XVII^e et XVIII^e siècles. La rue du Grand-Couronné rappelle par son nom et son tracé, la limite sud de cette zone non aedificandi.



Le tissu du faubourg, route de Colmar : immeubles alignés sur la rue, ateliers et granges en second rang, parcelles de largeur variable.

La voie de chemin de fer entre Strasbourg et Kehl, réalisée entre 1858 et 1861, suit le tracé du canal, renforçant la coupure entre le centre-ville enclos et ses faubourgs.

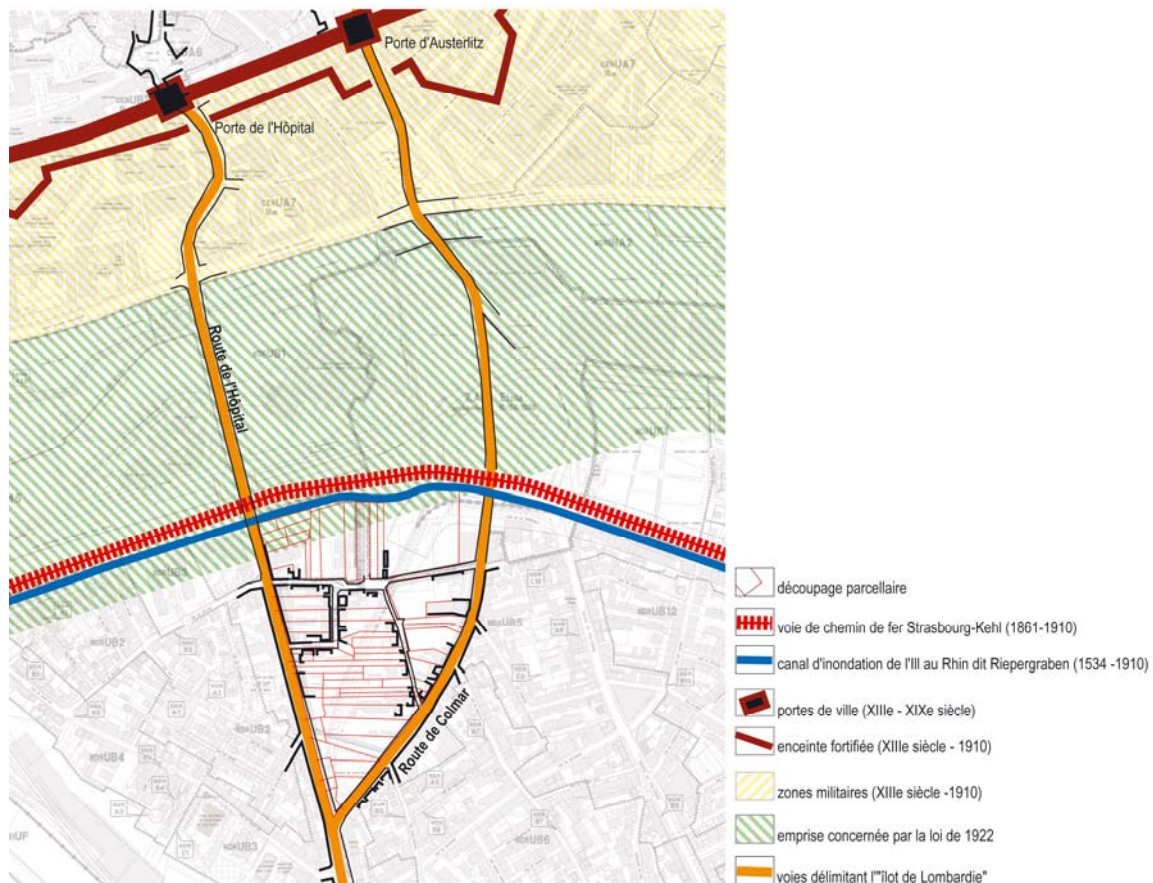
La ligne de chemin de fer sera déplacée plus au sud au début du XX^e siècle, entraînant la démolition de l'ancienne voie. Le canal est également remblayé entre 1906 et 1910⁶. L'emplacement de la voie de chemin de fer et du canal est tout d'abord remplacé par une nouvelle ligne de tramway, puis transformé, à partir de 1919, en avenue plantée, l'actuelle avenue Jean Jaurès. La nouvelle voie ferrée, édifiée sur un talus surélevé de plusieurs mètres

⁴ Collectif, *Neudorf, nouveau village, nouvelle ville*, Strasbourg, Archives de la Ville et de la Communauté Urbaine, 2007, p.41

⁵ Hatt Thierry, « Neudorf en cartes et en plans », in Collectif, *Neudorf, nouveau village, nouvelle ville*, op. cit., pp. 65-76

⁶ *Ibid.*

doit aussi jouer le rôle de protection militaire rapprochée, modifiant ainsi la situation des glacis situés au nord de notre îlot. Cette nouvelle protection englobe également le faubourg de Neudorf, dont la population passe de 651 habitants en 1811 à 26199 en 1910⁷. L'« îlot de Lombardie » voit la réalisation, dans les premières années du XX^e siècle de plusieurs lotissements autour des rues du Climont, des Bouleaux et des Châtaigniers. L'espace situé entre les rues de l'Hôpital et de Colmar est désormais constitué de plusieurs îlots. Des immeubles « démontables » en cas de conflit, sont également construits au nord de l'îlot, dans la zone « non aedificandi ».



La place de l'Étoile et l' « îlot de Lombardie » avant 1910

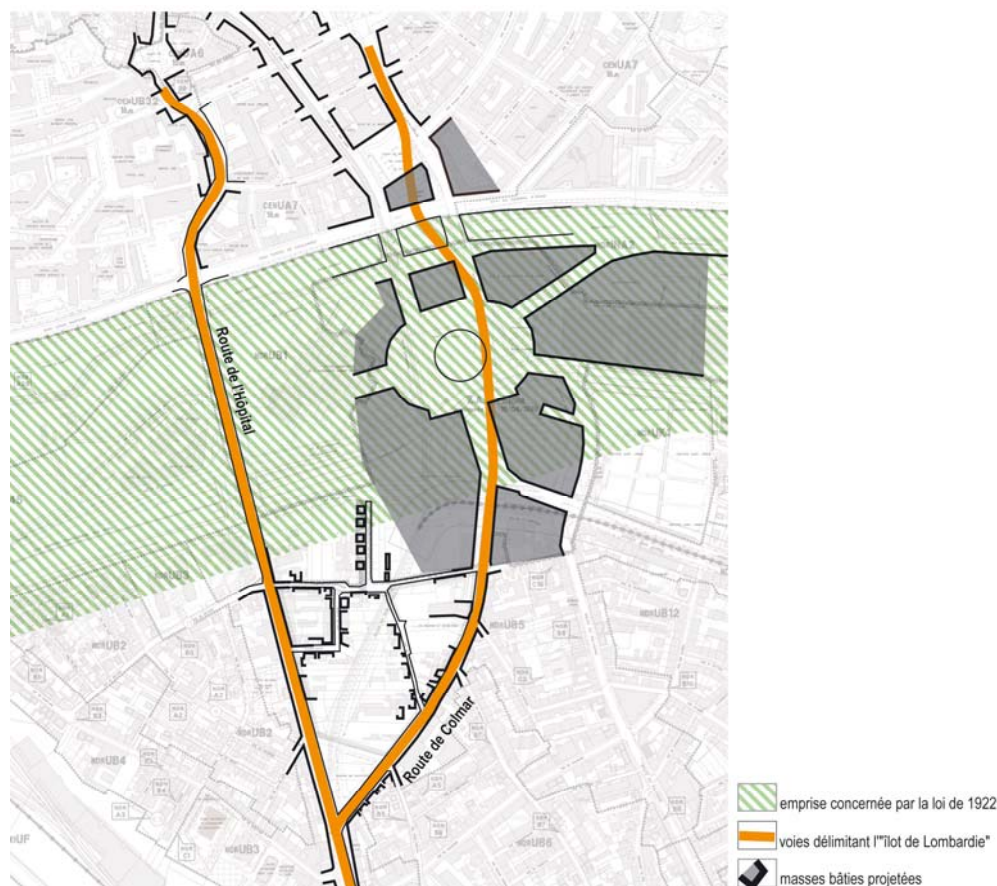
La zone libre de toute urbanisation des glacis se situe donc en 1910 entre deux zones densément urbanisées reliées par plusieurs routes structurant l'urbanisation des faubourgs : route du Polygone, route de Colmar, route de l'Hôpital. Cependant, malgré le déplacement de la ligne de fortification, la levée des contraintes militaires, touchant à des degrés divers l'ensemble de l' « îlot de Lombardie », devra attendre l'adoption d'une loi (française) le 21 juillet 1922⁸ déclassant l'ensemble des fortifications et abrogeant l'ensemble des servitudes de non constructibilité autour des murailles de Strasbourg. Cette loi rend cependant obligatoire et facilite, dans un délai de cinquante ans, l'acquisition des terrains par la ville, ce qui permettra d'envisager un aménagement d'ensemble des terrains situés entre la dernière ligne de fortifications et les faubourgs sud de Strasbourg. Cette loi sera prorogée en 1972 puis en 1982 et 1987 avant d'être abrogée en 1992.

⁷ Collectif, *Neudorf, nouveau village, nouvelle ville, op. cit.*, p. 13.

⁸ Loi du 21 juillet 1922 portant sur le déclassement des anciennes zones de servitudes militaires à Strasbourg et instaurant un régime juridique particulier les concernant, cf. Porte Jacques, La loi du 21 juillet 1922 relative au déclassement de l'enceinte militaire de Strasbourg, mémoire de 6^e année soutenu en 1987 à l'École d'Architecture de Versailles.

1.2. Entre 1922 et 1983 : À la recherche d'une place rayonnante ?

Après le déclassement des fortifications, la ville de Strasbourg va engager un long cycle d'études, interrompues à plusieurs reprises, sur l'aménagement de son ancienne zone non aedificandi, réflexions auxquelles l'« îlot de Lombardie » sera presque constamment rattaché.



1923 : projet signé Paul Dopff. Nous remarquons que l'« îlot de Lombardie » n'est concerné que sur sa périphérie Est (élargissement de la route de Colmar) par le dessin. (Archives Ville / CUS : 331w8)

La ville de Strasbourg, dans le cadre de son « Plan d'Aménagement et d'embellissement », envisage dès le début des années 1920⁹ l'urbanisation des anciens glacis, autour d'une nouvelle place distribuant des avenues rayonnantes, dont l'une doit traverser l'« îlot de Lombardie » et rejoindre l'avenue de Colmar. Le dessin de la place connaît de nombreuses variantes, dessinées pour la plupart sous la direction de l'architecte de la ville Paul Dopff¹⁰. Ces desseins traduisent la difficulté d'importer une forme urbaine régulière dans un territoire vu alors comme « vide », de raccrocher cette forme urbaine à un contexte urbain uniquement structuré par quelques grandes routes. Le « dessin » de 1923 traduit cette difficulté de géométrie avec éloquence : si le dessin des raccords avec le centre –ville et les nouvelles voies résultant de la « Grande percée¹¹ » ne sera plus modifié, les raccords avec les

⁹ Archives Ville / CUS : 331w8.

¹⁰ Paul Dopff (1885-1965) fut architecte en chef du Service d'Architecture de la Ville de 1922 à 1954. Il réalisa notamment plusieurs groupes d'immeubles HBM sous le mandat de Jacques Peirottes, maire de Strasbourg de 1919 à 1929.

¹¹ La « Grande percée » constitue le plus grand projet de remodelage du centre-ville de Strasbourg. Ce projet se traduit par la percée de deux voies nouvelles traversant les quartiers historiques et les rattachant aux nouveaux quartiers périphériques. L'une de ces avenues aboutit au nord des anciens glacis. La fin de cette voie est marquée par une grande place – parvis du nouveau bâtiment de la Bourse.

quartiers sud semblent peu convaincants, en suivant assez fidèlement le tracé de route de Colmar et la patte d'oie formée par la route du Polygone et l'avenue Jean Jaurès.



1928 : projet de Paul Dopff. L' « îlot de Lombardie » est traversé par plusieurs avenues partant de la place de l'Étoile. (Archives Ville / CUS : 331w8)

Comment négocier et trouver un arbitrage entre la volonté de trouver un dessin de place régulière, symétrique, géométrique, et un contexte qui s'est développé sans symétrie apparente ? La percée d'un nouvel axe radial, nommé « Rue de Lombardie », devrait permettre de résoudre ce problème en multipliant les liaisons entre le centre-ville et les faubourgs sud, tout en contournant les difficultés de circulation que pourrait causer la faible largeur de la route de Colmar (14m) dans sa section située entre la route de l'Hôpital et l'avenue Jean Jaurès. La percée de la « Rue de Lombardie » est prescrite en 1930¹² par la mise en place d'un alignement d'une largeur de 30m. Cet « emplacement réservé » empêche toute nouvelle construction sur son emprise, et par la même, toute modification substantielle des constructions existantes, dont les permis de construire seront dès lors pour la plupart refusés. Cette mesure restera en vigueur jusqu'en 1992.

¹² Archives Ville / CUS : 747w191, Plan d'alignement approuvé par le préfet le 7 octobre 1930.



Projet de Paul Dopff et du service d'Architecture de la Ville de Strasbourg, dont la réalisation est engagée à partir de 1936. Le tracé des rails du tramway réutilise au maximum les voies préexistantes, afin de réduire des frais de déplacement que la Compagnie des Tramways Strasbourgeois ne désire pas financer. (Archives de la CTS déposées aux archives de la Ville / CUS : 1w1336)

La place, dont la réalisation s'engage à partir de 1936¹³, adopte alors une forme ovale vers laquelle aboutissent tous les axes routiers préexistant ainsi que la future « Rue de Lombardie ». La réalisation de ce projet s'engage avec la reconstruction de deux ponts sur le canal du Rhône au Rhin, marquant l'aboutissement de la « Grande Percée ». Les voies de tramway en direction d'Illkirch-Graffenstaden et de Neudorf sont en partie déplacées en 1938-39 pour emprunter le nouveau pont construit dans l'axe de la « Grande Percée » - Rue de la Première Armée. De longues négociations entre la Ville et la Compagnie des Tramways Strasbourgeois (CTS) ont lieu de 1936 à l'automne 1939¹⁴ pour trouver un accord sur le financement de ces travaux de déplacement des voies de tramway. En effet, la CTS est très réticente à prendre en charge des travaux qui ne serviraient pas ses intérêts, puisqu'ils ne résulteraient que d'un projet urbain élaboré et mis en œuvre par la ville. Par conséquent, le tracé des voies de tramway ne que sont très légèrement déplacées pour ne pas empêcher la réalisation de la nouvelle place. Aucune voie de tramway ne semble avoir à ce moment avoir été projetée à travers la future « Rue de Lombardie ».

Durant la même période, le grand « îlot de Lombardie » ne fait pas l'objet de réflexions aussi approfondies que l'aménagement de la place de l'Étoile : ce qui, dans les dessins retrouvés, apparaît comme primordial, c'est de permettre de le traverser, de détourner les flux empruntant le coude formé par la route de Colmar à l'Est par un axe direct menant à la place de l'Étoile et participant d'un dessin géométrique régulier. Sa transformation est totalement soumise aux projections faites sur l'ancienne zone des glacis. La percée de la

¹³ Archives Ville / CUS : 1w1336

¹⁴ La déclaration de guerre du 1^{er} septembre 1939 entraîne l'arrêt des négociations.

« Rue de Lombardie » ne semble donc pas faire l'objet d'études plus approfondies, sur ce qu'elle pourrait impliquer comme réaménagements, modifications de la forme urbaine, « retournement » d'un tissu urbain. Il ne s'agit que d'un appendice de la réflexion sur la place de l'Étoile et les « fronts de Neudorf¹⁵ », qui va donc être, jusque dans les années 1980, totalement lié à lui. On peut lire aussi l'îlot de Lombardie comme un « espace de réserve « associé à un espace de renvoi »¹⁶, qui va recevoir tous les éléments de programme qui n'ont pas une importance justifiant de les situer au centre de la future « Place de l'Étoile ». Le cône de 30m devant rester libre de toute construction gèle également la transformation de l' « îlot de Lombardie », renforçant petit à petit les caractéristiques qui lui sont propres aujourd'hui : en effet, les abords de la future voie sont encore aujourd'hui marqués par la présence d'importantes zones boisées, de taillis sauvages en apparence. Cette présence abondante du végétal contraste fortement avec les quartiers du Neudorf et du Schluthfeld qui entourent l' « îlot de Lombardie », où la présence végétale est bien moins marquante à la suite des importants développements qu'ont connus ces deux quartiers au cours du XXe siècle¹⁷.

L'aménagement de la Place de l'Étoile semble réapparaître dans les préoccupations de la collectivité au début des années 1960. L'architecte P. Vivien envisage en 1963 l'extension du centre-ville en direction de Neudorf par l'implantation de « fonctions de services et de bureaux » sur le secteur de la place de l'Étoile¹⁸, dans le Plan d'Urbanisme Directeur élaboré sous sa direction. Le quartier du Schluthfeld (comprenant l' « îlot de Lombardie ») est quant à lui classé en « secteur de rénovation urbaine »¹⁹. La réalisation de l'immeuble administratif de la Communauté Urbaine de Strasbourg, achevée en 1979 mais envisagée dès 1962, constitue le point de départ des réflexions menées entre 1964 et 1970 par l'architecte François Herrenschmidt sur l'aménagement de la place de l'Étoile et l' « îlot de Lombardie ». La place de l'Étoile est envisagée comme un vaste échangeur entre des voies rapides débouchant vers le centre-ville, et allant en direction de Kehl, de l'ouest et du sud de l'agglomération. L'urbanisation du secteur doit cependant avoir lieu au-dessus de ces voies, au moyen d'une dalle qui s'étendrait du bassin d'Austerlitz au sud de l' « îlot de Lombardie », et pourrait même s'étendre au quartier du Schluthfeld plus à l'ouest. L'implantation des nouveaux immeubles suit la trame structurelle définie par celle-ci. Le programme envisagé comprend des bureaux et des logements, superposés.

La prescription d'un POS partiel en 1973²⁰ sur l'ensemble des terrains concernés par la loi de 1922, relance une série d'études sur les formes de l'urbanisation du territoire, modifiant à nouveau le périmètre de réflexion.

Ces nouvelles études sont menées conjointement par le Service de l'Urbanisme et de la Construction de la Communauté Urbaine de Strasbourg et l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Strasbourg, créée en 1966. Les projets se développent du Heyritz au Môle de la Citadelle, tout en intégrant le secteur de la Place de l'Étoile dont l' « îlot de Lombardie » constitue le front sud. Les transformations à apporter à l' « îlot de Lombardie », dont la qualité du bâti et son état de conservation sont globalement considérés comme

¹⁵ Cette appellation est ici anachronique car elle n'apparaîtra qu'au cours des années 1970, pour désigner le territoire concerné par la loi de 1922 au nord de Neudorf, cf. in Cuillier Francis (dir.), *op. cit.*, p. 68.

¹⁶ H. Raymond, N. Haumont, M.-G. Dezès, A. Haumont, *L'habitat pavillonnaire*, 1965.

¹⁷ Le quartier du Neudorf (secteur du Schluthfeld et « Îlot de Lombardie » y compris), est même devenu, à la fin du XXe siècle, le plus grand quartier de Strasbourg avec près de 33500 habitants, in coll, *Neudorf, nouveau village, nouvelle ville*, *op. cit.*, p. 17.

¹⁸ Archives Ville / CUS : 167w170, ainsi que Michel Messelis, Viviane Claude, « Les fronts de Neudorf et la place de l'Étoile » in Cuillier Francis (dir.), *op. cit.*, p. 68.

¹⁹ Archives Ville / CUS : 538w88.

²⁰ Arrêté préfectoral du 21 mai 1973, Archives Ville / CUS : 538w88. Pour mieux suivre les péripéties de l'élaboration du POS de Strasbourg, consulter l'article de Wolff Jean-François, « Le long cheminement du plan d'occupation des sols de Strasbourg », in Cuillier Francis (dir.), *op. cit.*

« médiocres », s'inscrivent pleinement dans une réflexion touchant à l'ensemble des anciennes zones de servitude militaire.

Ainsi, les études envisagent d'implanter des immeubles destinés à recevoir du « tertiaire supérieur » ou, proposition qui aurait apparemment la préférence des concepteurs, une nouvelle préfecture²¹ (35 000m², 15m de hauteur maximale) sur le même emplacement mais également, partiellement, au-dessus du contournement sud. Tous ces éléments de programme sont reliés à la place de l'Étoile surélevée sur une dalle, par des passerelles enjambant le contournement autoroutier sud à l'étude simultanément.



Premier projet élaboré par le Service de l'Urbanisme de la CUS, 1977, variante envisageant l'implantation de la nouvelle préfecture au nord de l'« îlot de Lombardie ». Le schéma intègre des propositions pour le secteur du Heyritz, à l'ouest, non reprises ci-dessus.

Les études consacrées à l'aménagement de la place de l'Étoile et à l'ensemble de l'emprise concernée par la loi de 1922 se poursuivent en même temps que les études consacrées au projet de ligne de tramway présentées dans le §3 et la présence du TCSP dans toutes les études confirme l'avancée conjointe des réflexions.

Une nouvelle étude réalisée publiée en novembre 1982 sous le titre « un essai pour la place de l'Étoile » par le Service de l'Urbanisme et de la Construction de la Communauté Urbaine de Strasbourg propose la construction d'une maison des associations au nord de l'« îlot de Lombardie » et la démolition de toute la partie de l'îlot située entre la voie du tramway et la rue de Colmar afin de créer un square.

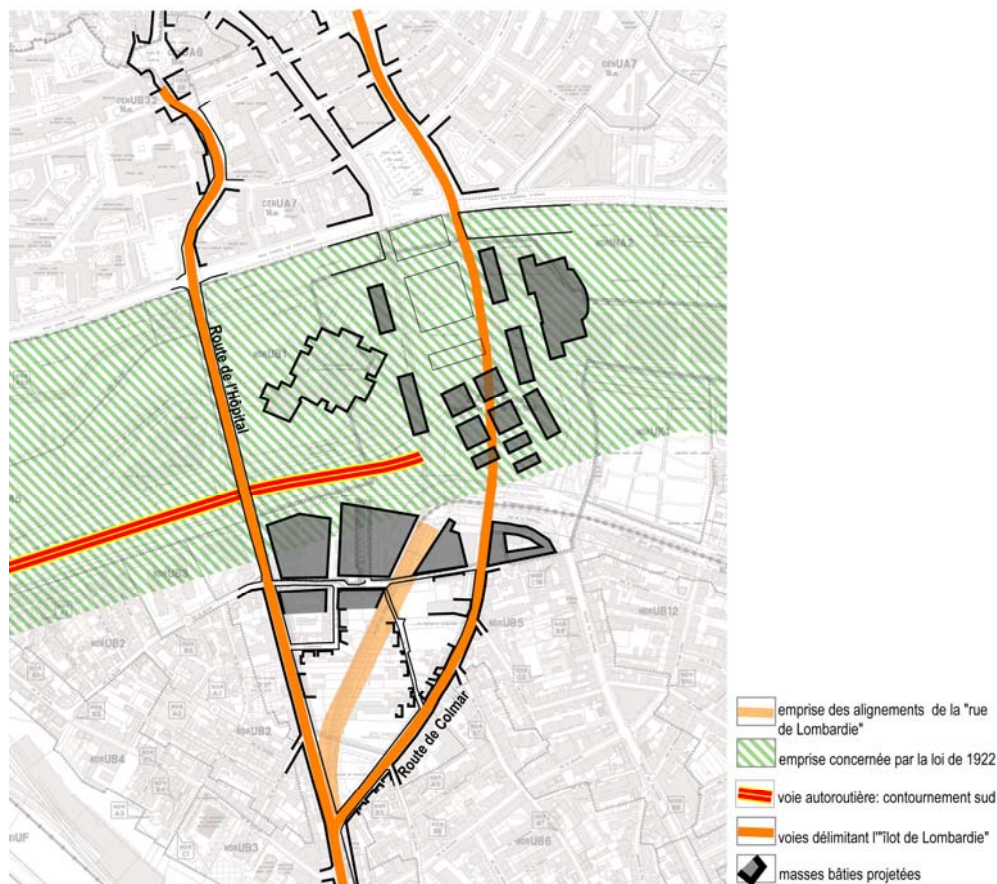
²¹ La mise à l'étude de l'implantation d'une nouvelle préfecture débute par une demande faite par André Bord, ancien ministre et président du conseil général, en janvier 1977. Cf. Archives Ville / CUS : 538w88.



Projet présenté par le Service de l'Urbanisme et de la Construction en 1983 (Archives Ville / CUS : 331w8)

Une exposition publique présentant les différentes études traitant des « Fronts de Neudorf », de l'aménagement de la place de l'Étoile et de l'« îlot de Lombardie » a lieu en 1983. Les propositions élaborées par l'AUAS (Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Strasbourg) et le Service de l'Urbanisme et de la Construction de la Communauté Urbaine de Strasbourg y sont mises en regard, et comparées dans une publication. Les deux propositions prennent en compte le passage du tramway par l'« îlot de Lombardie » et envisagent les transformations qui peuvent en résulter.

La proposition du Service de l'Urbanisme et de la Construction de la CUS dessine une place fermée par des portiques reliant différents équipements culturels et lieux d'activités. L'ensemble se développe sur une dalle surélevée, dans la continuité des études réalisées en 1977. Par contraste, la proposition de l'AUAS s'inscrit dans la continuité, géométrique, de la Place de Lattre de Tassigny, et tente de rendre tangible les continuités entre Neudorf et le centre-ville. L'ensemble se développe au niveau du sol tandis que le contournement autoroutier est enterré. L'articulation entre la place et la « Rue de Lombardie » s'établit, dans le projet du service de l'Urbanisme, grâce à une passerelle prolongeant les portiques entourant la place. Dans le projet de l'AUAS, la « Rue de Lombardie » constitue le prolongement lisible de l'un des deux axes nord-sud définissant les limites de la place.



Projet élaboré par l'AUAS et présenté en 1983 (Archives Ville / CUS : 331w8)

La confrontation publique des deux projets, donnant à lire deux images de la ville à venir si dissemblables, rend la décision politique difficile²². Ces deux projets laissent également transparaître une « concurrence » qui se serait installée entre le Service de l'Urbanisme de la Communauté Urbaine et l'Agence d'Urbanisme, rendant toute décision politique, en faveur de l'un et donc en défaveur de l'autre, assez improbable²³. L'indécision politique se heurte aussi à la remise en cause perpétuelle des grands édifices que l'on prévoit de faire atterrir aux abords de la place : préfecture, centre culturel européen, opéra, cité scientifique, centre européen des médias... Le dernier avatar de ces grands objets, une annexe strasbourgeoise de l'Exposition Universelle prévue en 1989 à Paris est abandonnée en 1985 et semble avoir pour conséquence la remise à plat de toutes les réflexions engagées pour la place de l'Étoile, en attendant qu'une nouvelle opportunité exceptionnelle de remplir le vide ne rende nécessaire une mise en œuvre rapide. L'élaboration du POS partiel des « Fronts de Neudorf » reste inachevée.

1.3. 1978 – 1994 : Faire passer une ligne de transport en commun en site propre en direction du sud de l'agglomération.

Les réflexions et les diverses études engagées à partir de 1971 autour de l'idée d'un Transport en Commun en Site Propre ne concernent pas l'« îlot de Lombardie » jusqu'en 1978. Les tracés étudiés jusque-là n'empruntent que les voies existantes, envisageant tantôt la

²² Michel Messelis, Viviane Claude, « Les fronts de Neudorf et la place de l'Étoile » in Cuillier Francis (dir.), *op. cit.*, p. 68.

²³ Un dossier réalisé par l'AUAS en octobre 1982 et prolongeant les réflexions présentées au public la même année, paraît être, outre un précieux document d'aide à la décision politique, un outil de promotion du parti d'aménagement développé par l'AUAS pour la Place de l'Étoile. Archives Ville / CUS : 779w34.

desserte du centre de Neudorf par l'étroite route du Polygone, ou un passage par la non moins étriquée route de Colmar. Différents scénarios de réseau sont élaborés, comprenant alternativement deux lignes avec un tronçon commun ou plusieurs lignes se croisant en un point donné. Le tracé qui semble recueillir le plus d'assentiments en 1978 envisage la desserte de la ville par deux lignes comprenant un tronçon commun entre la place de l'Étoile et le futur centre tertiaire et commercial de la Place des Halles. Au sud, à partir de la place de l'Étoile, la ligne se divise en deux branches : l'une desservant le centre du Neudorf et le Neuhof, l'autre desservant l'avenue de Colmar et la commune d'Illkirch-Graffenstaden, où doit s'implanter une importante zone d'activités liées aux biotechnologies : le « parc d'innovation ». Le passage par la route de Colmar le long de l'« îlot de Lombardie » ne semble pas soulever de difficultés, ou tout du moins, celles-ci ne transparaissent pas dans les archives consultées. Mais la question de la desserte de l'important quartier de Neudorf suscite plus de débats. L'association des commerçants du quartier (ACDAN), réalise même sa propre étude²⁴ en 1980 démontrant les conséquences désastreuses de l'implantation du tramway sur son axe principal, la route du Polygone, pour l'attractivité commerciale du quartier. La Ville, soucieuse de ne pas froisser les commerçants, et dans une moindre mesure, les habitants du plus grand quartier de la ville poursuivra la réflexion sur d'autres hypothèses de tracé²⁵.

Une étude de la SETEC²⁶ sur la « desserte du sud de l'agglomération », réalisée en 1978, a envisagé pour la première fois, parmi les études consacrées au projet de TCSP²⁷, de faire passer la ligne de tramway projetée par l'« emplacement réservé » dit « Rue de Lombardie ». L'intérêt de faire passer le tramway par cette voie projetée, idée qui semble être apparue dans les schémas élaborés par le service de l'Urbanisme et l'AUAS est ainsi confirmé par les spécialistes des réseaux de transports en commun. Un dessin figurant dans l'étude SETEC démontre que la largeur de 30m permet également de réaliser quatre voies automobiles. Cette percée présente de nombreux avantages sur les autres solutions, rendant ensuite aisée l'insertion du tramway entre la place de l'Étoile et la route de Colmar, à partir de sa jonction avec la route de l'Hôpital. La réalisation de cette percée sera facilitée par le fait qu'un tiers des terrains concernés appartient à la Fondation de l'Oeuvre Notre Dame²⁸, institution administrée depuis 1803 par la ville de Strasbourg.

Le passage du tramway par la « Rue de Lombardie » devient dès 1979²⁹, un élément intangible du projet développé dans les années qui suivent. Une nouvelle étude du GETAS³⁰, en 1983³¹, qui étudie plus précisément l'insertion urbaine du tramway dans son passage sur la

²⁴ Archives Ville / CUS : 770w190.

²⁵ Le passage d'une ligne de tramway par la route du Polygone sera largement débattu en 2000-2004, lors des concertations portant sur la prolongation de la ligne C du tramway vers le quartier de Neudorf. Le trajet passant par la Place du Marché de Neudorf sera écarté au profit d'un tracé privilégiant la desserte des équipements situés en périphérie du quartier.

²⁶ La SETEC, Société d'Etudes Techniques et Economiques, bureau d'études privé fondé en 1957, a réalisé de nombreuses études sur de très grands projets en France et à l'étranger : tramway de Tunis, Jardin des Tuileries, Tunnel sous la Manche, etc. Source : site internet de la SETEC : http://www.setec.fr/FO/FR/010-groupe/30-10_historique3.php ; consulté le 19 février 2010.

²⁷ Le passage de la branche ouest de la première ligne de tramway par la « rue de Lombardie » figure d'ors et déjà en 1977 dans l'étude de capacité consacrée à l'ensemble des Fronts de Neudorf, cf. Archives Ville / CUS : 564w42.

²⁸ La Fondation de l'Oeuvre Notre Dame fut fondée au XIIe siècle en vue de la construction de la cathédrale de Strasbourg, et assure depuis son entretien et sa restauration. Cf. site internet de la Fondation : www.oeuvre-notre-dame.org

²⁹ Archives Ville / CUS : 538w88; comptes-rendus des réunions du groupe de travail sur la place de l'Étoile, 1973-1983.

³⁰ Le GETAS, Groupement d'Etudes du Tramway de l'Agglomération Strasbourgeoise, réunissant plusieurs bureaux d'études privés et aujourd'hui filiale d'Egis Rail, est en charge de la maîtrise d'œuvre technique de l'ensemble du réseau de tramway strasbourgeois depuis 1989.

³¹ Archives Ville / CUS : 781w43 à 47.

route de Colmar, réserve l'espace pouvant être emprunté par les automobiles aux seuls piétons, transformant la « Rue de Lombardie » en « Allée de Lombardie ». Cette modification, ou la mutation d'une avenue, devenue entre-temps pénétrante routière en un agréable mail planté est présentée comme un levier permettant, en aménageant des « cours urbaines » autour de la ligne de tramway, de réaménager en profondeur l'« îlot de Lombardie » tout en y attirant de nouvelles populations³² (cf. §4). On observe ici que le projet d'implantation du tramway met en question des conceptions ayant cours depuis 1930 : le site propre nécessaire au tramway modifie totalement la répartition de l'espace public de la future « rue de Lombardie », et, à sa suite, le réaménagement de l'ensemble de l'« îlot de Lombardie ».

Le choix du VAL à la place du tramway, en 1985, vient remettre en cause ces différentes amorces de projet pour l'« îlot de Lombardie ». L'îlot n'est plus traversé par le VAL, qui circule en souterrain et desservira le centre de Neudorf en passant sous la route du Polygone, mais bénéficiera de la proximité de la station « place de l'Étoile » localisée au nord de l'îlot, au sud de la place de l'Étoile³³.

L'aménagement de l'« îlot de Lombardie » autour de la première ligne de tramway, entre 1990 et 1994, respectera totalement les préconisations du GETAS en laissant la totalité de l'espace rendu public aux seuls piétons et cyclistes.

1.4. Entre 1985 et 1987: des projets pour l'« îlot de Lombardie » détaché de la place de l'Étoile

L'aménagement de l'îlot devient une préoccupation à part entière de la collectivité en 1987, alors que, selon les propos de l'un des participants à la réflexion, l'élaboration du POS partiel des Fronts de Neudorf et de la place de l'Étoile devant découler des projets d'aménagement élaborés par le Service de l'Urbanisme de la CUS et de l'AUAS a été « bloquée » et sa poursuite « ajournée »³⁴, conséquence, pour partie, de l'impossibilité d'implanter des activités autres que portuaires sur une partie du secteur, en application de la loi de 1922. Pour la première fois parmi toutes les études réalisées jusqu'alors, l'« îlot de Lombardie », qui n'est que partiellement concerné par la loi de 1922 émerge comme un territoire où l'on peut envisager des transformations distinctes, au moins dans leurs temporalités, de celles que connaîtra la place de l'Étoile.

L'aménagement de l'« îlot de Lombardie » est à ce moment présenté comme l'un des « objectifs prioritaires de la municipalité »³⁵, au sein du groupe de travail³⁶ coordonnant les études qui le concernent au sein de la CUS en 1987-88. Cette soudaine urgence, qui amène le Service de l'Urbanisme de la Communauté Urbaine et l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Strasbourg à travailler conjointement sur l'îlot est liée à l'élaboration du Plan d'Occupation des Sols de la Ville de Strasbourg. En effet, les différentes esquisses élaborées par les deux organismes cités doivent permettre d'élaborer un POS partiel pour le secteur dit « de Lombardie », après l'instauration d'une Zone d'Aménagement Différé sur le

³² Archives Ville / CUS : 538w88.

³³ La station du VAL, située au départ en face de l'entrée du centre administratif de la CUS, a été déplacée plus au sud, pour y intégrer un parking relais en contact direct avec la sortie d'autoroute. Cette localisation assure une meilleure desserte des logements existants, du Schluthfeld et de l'« îlot Lombardie ». Enfin, cette localisation peut permettre d'engager plus rapidement les transformations envisagées pour l'« îlot de Lombardie ». Cf. Archives Ville / CUS : 331w8.

³⁴ Archives Ville / CUS : 331w8 et 634w57. Le secrétaire général de la Mairie de Strasbourg Daniel Adam indique que l'avis défavorable de l'adjoint Jean-Jacques Rothenbach à l'idée même de place aurait influencé la décision du maire Marcel Rudloff de poursuivre les études pour l'aménagement de la Place de l'Étoile.

³⁵ Archives Ville / CUS : 331w8. Propos de Daniel Adam, secrétaire général de la Mairie de Strasbourg

³⁶ Ce groupe de travail était constitué de représentants de l'agence d'urbanisme (AUAS), et de représentants de plusieurs services de la CUS et présidé par le secrétaire général de la CUS, Daniel Adam.

« secteur Étoile-Lombardie » le 16 juin 1986³⁷. L'annulation du POS de la Ville de Strasbourg, « imminente » selon les propos de l'un des protagonistes du groupe de travail³⁸ risque également de laisser une partie de l'« îlot de Lombardie » dans un « vide juridique » dont pourraient profiter les différents « investisseurs » qui auraient manifesté leur intérêt. Le dépôt de plusieurs demandes de Certificats d'Urbanisme³⁹, entre 1971 et 1986, pour trois terrains situés à l'angle de la rue de Lunéville et du Grand-Couronné, peut être le signe de l'attractivité du secteur de l'« îlot de Lombardie ». Toutes ces demandes feront l'objet d'un « sursis à statuer » de la part du service instructeur des permis de construire à la CUS, dans l'attente de la publication d'un plan d'ensemble pour le secteur.

Le groupe de travail aboutit à l'élaboration de deux scénarios, l'un émanant du Service de l'Urbanisme de la CUS, l'autre de l'AUAS, qui se distinguent principalement par le maintien ou la suppression des alignements figurant en emplacement réservé depuis 1930 sous le nom de « Rue de Lombardie ». Les deux scénarios se caractérisent par une prise en compte différente de la situation existante, envisageant, pour le projet développé par le service de l'urbanisme, à une démolition de la plus grande partie des immeubles situés avenue de Colmar, rue de Lunéville et rue du Grand-Couronné. Ces démolitions permettent d'envisager des modifications substantielles de la morphologie de l'îlot, afin de réaliser, comme la note de présentation du POS partiel l'indique, des « logement de standing en location pour cadres, très recherchés à Strasbourg ». La nécessité d'attirer des « entreprises tertiaires d'envergure » est également formulée. Ces affirmations reprennent très fidèlement les conclusions de l'étude menée en 1977 par le service de l'urbanisme et de la construction sur l'ensemble des terrains concernés par la loi de 1922.

Le projet du Service de l'Urbanisme de la CUS nécessite la mise en place d'une ZAC permettant la réalisation du « Mail Lombardie », axe public central du projet. Cette intervention doit permettre d'amorcer la restructuration de l'ensemble de l'îlot. La proposition de l'AUAS, au contraire, envisage une transformation plus progressive s'appuyant sur le parcellaire existant. Ces mutations pourraient se faire petit à petit, sans nécessiter de grande opération d'aménagement de la part de la collectivité.

³⁷ La « ZAD », Zone d'Aménagement Différée, permet à une commune de préempter facilement des terrains afin de réaliser des projets d'aménagement public. (cf. Françoise Choay, Pierre Merlin (dir.), *Dictionnaire d'Urbanisme et d'Aménagement*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996) L'instauration d'une ZAD sur l'îlot de Lombardie a permis à la Ville de Strasbourg de s'assurer progressivement la maîtrise foncière de l'ensemble de l'« îlot de Lombardie ».

³⁸ Archives Ville / CUS : 331w8. Le POS a été effectivement annulé par le Tribunal Administratif le 12 avril 1988, à la suite d'un recours déposé par le Préfet : Jean-François Wolff, « Le long cheminement du plan d'occupation des sols de Strasbourg » in Cuillier Francis (dir.), *op. cit.*

³⁹ Archives Ville / CUS : 798w72.



Projet de l'AUAS pour l' « îlot de Lombardie », 1987. La réalisation de la « Rue de Lombardie », devenue inutile du fait de l'adoption du métro automatique à la place du tramway, n'est plus reprise. Le tracé viaire existant est conservé et renforcé par la construction de nouveaux immeubles dans leur alignement. Archives Ville / CUS : 331w8

Les deux projets ont en commun d'intégrer des équipements au quartier, notamment une crèche et une maison de retraite, promesse de campagne de Marcel Rudloff⁴⁰.

Cette méthode de travail, déjà expérimentée pour la place de l'étoile, demandant à deux groupes de concepteurs de se pencher sur un même morceau de ville permet concrètement d'inventer une situation de négociation : que faire, en effet, avec ces deux scénarios bien contrastés ? On peut en choisir l'un ou l'autre, choisir par conséquent un « parti » et poursuivre l'élaboration, ce choix doit être réalisé par les élus politiques, au risque de se confronter à l'impossibilité de justifier un choix comme on l'a observé pour les deux visions de la future « place de l'Etoile » étudiés jusqu'en 1982. On peut aussi tenter d'en réunir les qualités ; on se situe là dans une situation de négociation entre concepteurs, puisque les deux scénarios ont été élaborés en suivant deux démarches différentes, qui doivent donc être remis en question pour pouvoir établir un scénario de synthèse qui ne trahit pas totalement les deux partis élaborés. L'autre possibilité pour dépasser cette alternative est de choisir l'un des deux scénarios : c'est la piste qui semble avoir été privilégiée par les membres du groupe de travail⁴¹. Le groupe de travail se réunit pour la dernière fois en février 1989. L'élection de Catherine Trautmann à la mairie de Strasbourg lors des élections municipales de mars 1989 relance le projet de tramway et scelle l'abandon du projet de VAL. La percée de la « Rue de Lombardie » est à nouveau nécessaire, les réflexions sur la restructuration de l'îlot sont à nouveau conditionnées par un projet plus vaste dont les enjeux sont étrangers au lieu

⁴⁰ Archives Ville / CUS : 331w8. Marcel Rudloff a été élu maire de Strasbourg en 1983, succédant à Pierre Pfimlin, maire depuis 1959.

⁴¹ Archives Ville / CUS : 634w57, note du Premier Adjoint Koehl à Monsieur le Maire, 13 février 1989.

étudié ici. On précisera qu'à l'exception de certains projets pour la Place de l'Etoile ayant fait l'objet d'une exposition publique en 1982, aucun des projets et réflexions engagées sur l'« îlot de Lombardie » n'ont encore été communiqués aux strasbourgeois. La mise en avant du tramway par Catherine Trautmann dans sa campagne électorale de 1989 va modifier cette situation, en faisant entrer dans l'espace public des questions jusqu'alors soigneusement maintenues dans le cercle des techniciens, des experts et des élus, élargissant ainsi de manière exponentielle le nombre des acteurs prêts à négocier de leurs intérêts. L'« îlot de Lombardie », traversé par le projet phare de la nouvelle municipalité, et en attente d'un réaménagement complet, cristallisera les contestations des « Grands projets » désormais « publics », contestables et par conséquent négociables au sein de cercles bien plus larges qu'auparavant.



Projet du Service de l'Urbanisme de la CUS pour l'« îlot de Lombardie », 1987, Archives Ville / CUS : 331w8

1.5. 1991-1992 : Intérêt général et grands projets : récit d'une courte controverse sur la démolition de l'immeuble situé 23 rue de Lunéville – décembre 1992.

Toutes les constructions situées dans l'emprise de 30m mise en place en 1930 en prévision de la réalisation de la « rue de Lombardie », sont, à terme, destinées à être démolies. Toute transformation substantielle y était prohibée. Aucune nouvelle construction ne peut également être réalisée.

L'emplacement réservé traversant l'« îlot de Lombardie », jusqu'alors simple trait sur un règlement d'urbanisme prendra une forme tangible à partir de 1992, lors des travaux de réalisation de la première ligne de tramway de Strasbourg. La « percée » doit s'accompagner de la démolition de plusieurs immeubles, respectivement les 23-29 rue de Lunéville et 31 et 38 rue du Grand-Couronné, qui, grâce à la Déclaration d'Utilité Publique concernant la

première ligne de tramway et publiée le 10 juin 1991, sont devenus la propriété de la Communauté Urbaine de Strasbourg.

Les archives municipales conservent les traces des difficultés qui ont certainement émaillé l'expulsion des habitants des immeubles à démolir. La conseillère municipale verte Andrée Buchmann prend la peine d'interpeller le conseil municipal de Strasbourg le 14 décembre 1992 à propos des conditions d'expulsion des habitants du 23⁴² rue de Lunéville. Cette « interpellation » a au préalable été envoyée aux élus de la majorité, qui ont préparé une réponse dont les différents éléments figurent dans les archives. Andrée Buchmann indique qu'un avis d'expulsion aurait été envoyé aux habitants du 23 rue de Lunéville le 30 septembre 1992. Cet avis leur enjoignait de quitter leur logement avant le 31 décembre 1992. Andrée Buchmann s'indigne des tentatives d'intimidation qu'auraient subies les habitants, qui ont également rédigé une lettre collective demandant « la remise sur le métier » du projet d'aménagement de l'îlot afin de « préserver mieux le patrimoine strasbourgeois ». Andrée Buchmann évoque avant de conclure sa lettre que cette situation n'a rien d'anecdotique et que le chantier du tramway a provoqué d'autres situations où des habitants auraient été mis en demeure de quitter leur logement », à fortiori, l'interpellation est datée du 14 décembre, à l'approche des fêtes de Noël ! En conclusion, Andrée Buchmann demande une meilleure prise en compte des situations particulières de ces habitants en opposant « logique technique » et « humanisme ».

Le projet de réponse devant être prononcée par Roland Ries s'appuie sur l'histoire des projets de transformation de l'« îlot de Lombardie » pour rappeler la situation depuis très longtemps précaire de l'immeuble concerné par l'interpellation. Plus récemment, l'emplacement réservé de la « rue de Lombardie » a fait l'objet d'une mesure de sauvegarde arrêtée par le conseil de communauté par délibération des 24 novembre et 30 mars 1990⁴³. Le projet de réponse rappelle en outre la légère modification de la localisation de la plate-forme de tramway dans sa section traversant l'« îlot de Lombardie ». Au moment de la mise au point de l'Avant Projet Sommaire, la plate-forme se situait au milieu de l'emprise réservée d'une largeur de 30m, rendant absolument nécessaire la démolition préalable du 23 rue de Lunéville. Lors de la définition de l'Avant Projet Détaillé, la plate-forme a été déplacée de quelques mètres vers l'Ouest afin de mieux préserver le « caractère vert de l'îlot et en particulier le bosquet d'arbres », à la suite de la mobilisation des habitants du quartier⁴⁴. Il s'agit ici d'une véritable négociation entre intérêts au départ divergents : la conservation d'un massif boisé étant primordial pour les habitants, l'utilisation des alignements de 1930 pour y faire passer le tramway étant essentiel pour la Ville et la CTS. L'aboutissement de la négociation est donc le déplacement de quelques mètres de la plate-forme du tramway, ne nécessitant plus que la démolition des seules dépendances du 23 rue de Lunéville avant le début de l'aménagement des abords de la plate-forme du tramway. Cependant, la Ville réaffirme son souhait de démolir également sur la même parcelle l'immeuble habité qui risque aussi d'être « mis en péril » par le chantier. Cette démolition doit intervenir dans les cinq années suivant la publication de la DUP durant lesquelles la Ville peut conserver la propriété des immeubles expropriés.

Le projet de réponse indique également que plusieurs rencontres ont eu lieu avec les habitants de l'immeuble, que des propositions de relogement ont été faites et qu'une solution devrait intervenir rapidement.

⁴² L'immeuble en question, a été construit entre 1926 et 1927. Il est devenu la propriété de la ville entre 1945 et 1946. Son état de délabrement, à la suite de fuites liées à une fosse septique, incite les services de la ville à s'interroger dès 1946 sur l'évacuation de l'immeuble et le relogement des habitants, pour éviter de « lourds travaux », Archives Ville / CUS : 785w23

⁴³ Archives Ville / CUS : 331w272

⁴⁴ Témoignage oral d'une riveraine de l'Allée du Schluthfeld, recueilli en août 2009.

Aucune trace de la suite de cette controverse éphémère n'est conservée dans les archives municipales. Cependant, il est possible de remarquer qu'en 2009, au moment de la rédaction du présent récit, l'immeuble situé 23 rue de Lunéville subsiste toujours, à quelques mètres de l'emprise aménagée sous la forme d'une allée piétonne et cycliste le long de la plate-forme du tramway⁴⁵. Cette situation résulte probablement de la mise en lumière dont a bénéficié le 23 rue de Lunéville et leurs habitants à la fin de l'année 1992.



Deux vues actuelles du 23 rue de Lunéville

1.6. 1994 – 2004 : un tramway, des arbres et des banderoles

Le projet réalisé en 1992-1994 reprend le parti développé par le GETAS en 1983, installant le long de la voie de tramway une voie réservée aux piétons et aux cyclistes. Le reste de l'emprise de 30m est engazonné jusqu'aux clôtures des propriétés privées. La plate-forme du tramway est déplacée au cours des études d'avant-projet détaillé, qui suivent l'enquête publique ce qui permet notamment la conservation de certains arbres situés à l'est et de l'immeuble situé 23 rue de Lunéville. Le déplacement de la plate-forme permet par ailleurs de ne créer qu'une « contre-allée », sur les deux prévues le long de la plate-forme. Cette contre-allée est carrossable, recouverte d'un enrobé imperméable, et doit rendre aussi possible, tant la circulation des piétons et des cyclistes que les interventions des pompiers et des services d'entretien tout au long de la plate-forme du tramway.

Par ailleurs, un projet de brochure, édité par le service de la communication rattaché à la Direction Tramway, au sein de la CUS, semble aussi, dans la formulation des textes qui y sont intégrés, constituer une réponse à des inquiétudes sur la nature de l'aménagement prévu : « comme vous pouvez le constater, cet aménagement ne fait aucune place à la circulation automobile. Il est uniquement réservé au tram, aux piétons et aux cyclistes⁴⁶ ». Le texte précise par ailleurs que cet aménagement a été conçu pour respecter « le caractère pittoresque de ce petit quartier », oubliant de rappeler que ces caractéristiques risquent d'être totalement modifiées par les projets envisagés pour la Place de l'Etoile. Le projet de tramway ne s'affiche pas ici comme un outil de transformation volontaire et forte de la ville, mais comme un corps étranger qui ne doit que traverser le quartier, sans le transformer, en limitant le plus possible les transformations. Mais la réalité dépasse ce discours, puisque, au moins symboliquement, l'implantation du tramway dans l'emprise de la percée envisagée depuis 1930 marque le début de la transformation totale du « petit quartier pittoresque », trop proche

⁴⁵ Un entretien avec les résidents de l'immeuble (en 2009), nous a permis d'apprendre que sa démolition serait désormais imminente, dès que les deux dernières familles y résidant seraient relogées.

⁴⁶ Archives Ville / CUS : 874w19

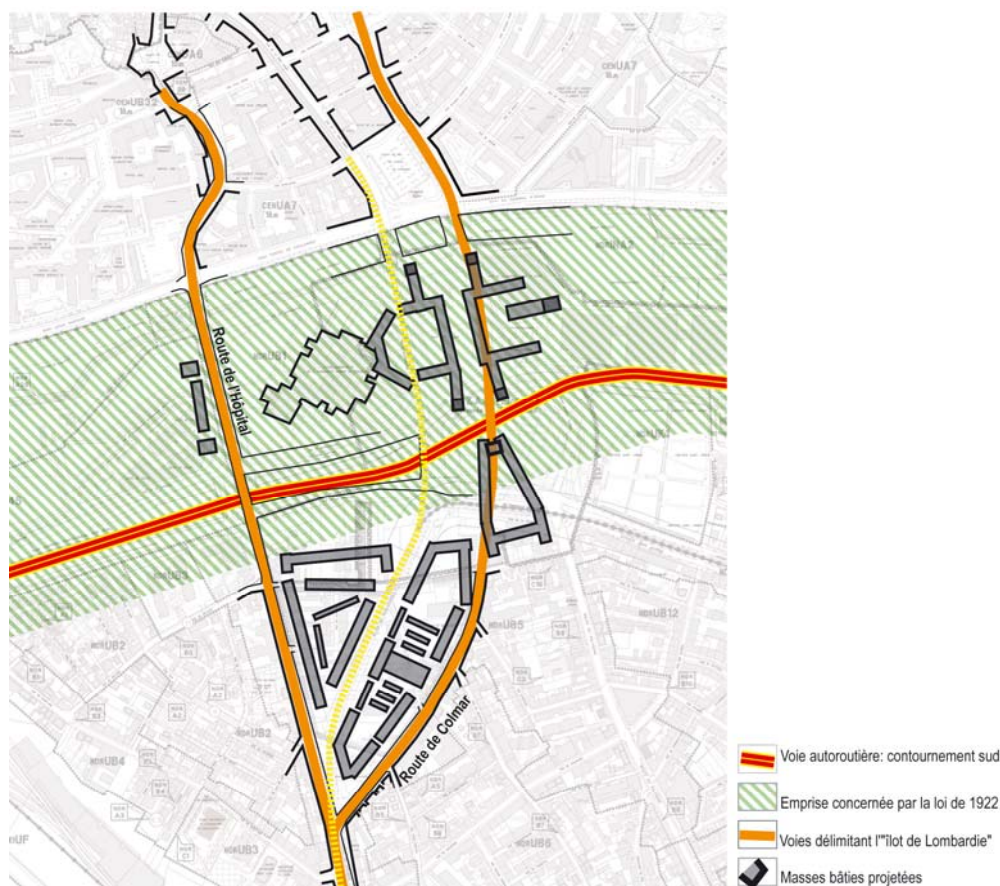
du centre-ville, si bien desservi par les transports en commun pour ne pas être fortement réaménagé et rénové. Si négociation il y eut pour conserver les arbres, celle-ci n'aura eu pour rôle que d'apaiser une situation de tension qui aurait pu bloquer un projet de tramway qui a fait l'objet d'une si grande implication des élus municipaux. La négociation sur la conservation, du « petit bois » repose donc sur une omission volontaire afin de ne pas enrayer le « grand projet » de tramway », puisque de grands projets risquant de faire disparaître le « petit bois » et le caractère « pittoresque » du quartier qui l'entoure se préparent depuis de longues années. Cette omission est ici d'autant plus éloquente que le projet alors en cours de Vittorio Gregotti à l'étude en 1992 pour la place de l'Étoile et l'« îlot de Lombardie » avait été publié dans la presse locale. En 1992, en effet, le destin de l'îlot est encore totalement lié à celui de la Place de l'Étoile ; il a ainsi été juridiquement détaché du POS⁴⁷ global de Strasbourg arrêté en 1992 pour faire partie de la ZAC « Étoile ».

Le projet de l'architecte italien Vittorio Gregotti pour la place de l'Étoile, choisi en 1991 à la suite d'un concours international intègre, comme les projets dessinés depuis 1923, l'« îlot de Lombardie » comme l'un de ses « appendices », servant à ancrer la nouvelle place et les axes, visuels ou de déplacements qu'elle dessine, dans son contexte urbain. Cependant, le projet de V. Gregotti intègre la totalité de l'« îlot de Lombardie » dans sa proposition, en y développant, le long de l'Allée du Schluthfeld empruntée par le tramway, un alignement continu, parfait, rendant très prégnante la « continuité » de la ville entre la Place de la Bourse et le Neudorf. A l'automne 1995, lors de l'enquête publique préalable à la création de la ZAC « Étoile », n'incluant plus que le que le nord de l'« îlot de Lombardie »⁴⁸, les oppositions se cristallisent autour de nombreux éléments du projet tels l'implantation d'un grand centre commercial sur la place, le nombre de places de stationnement prévues, la disparition d'une vue du Neudorf vers la cathédrale à travers le vide formé par la Place de l'Étoile, le « bétonnage » de la ville, etc. La mobilisation populaire est importante, avec plusieurs centaines d'avis recueillis dans les registres, 300 lettres et 4200 pétitions⁴⁹ reçues ; la prise en compte des avis négatifs recueillis dans les registres d'enquête publique amène les commissaires enquêteurs à formuler un avis négatif, qui rend nécessaire une remise à l'étude du projet. Une confédération d'associations, la « Coordination Étoile » est créée après l'échec de la procédure d'enquête publique pour mobiliser plus fortement les opposants au projet.

⁴⁷ POS de Strasbourg, p. 1 et Archives Ville / CUS : 331w8.

⁴⁸ POS de Strasbourg, p. 1

⁴⁹ *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 16 janvier 1999.



Projet de Vittorio Gregotti pour la Place de l'Étoile, 1991

Après 1997 et l'abandon du projet précédent, une concertation destinée à faire converger les intérêts divergents débouche sur la publication d'un livre blanc et l'établissement d'un nouveau plan-guide où la « Place de l'Étoile » se mue en « Parc de l'Étoile »⁵⁰ : la participation très faible⁵¹ à la seconde enquête publique organisée en 1999 témoigne paradoxalement de la très large adhésion au nouveau projet. L'évolution d'un seul lieu semble préoccuper un certain nombre de participants à l'enquête : le « petit bois » de marronniers situé au nord de l'« îlot de Lombardie », partiellement intégré au périmètre de la ZAC Etoile⁵².

Les transformations de l'« îlot de Lombardie » envisagées dans le projet « Gregotti » ont été abandonnées, l'îlot étant même séparé de la ZAC « Étoile » dans le périmètre arrêté en 1995. Après cette nouvelle séparation, le concours « Europan 4 » propose l'étude de l'« îlot de Lombardie » seul en 1996. Le projet désigné lauréat par le jury du concours, contre l'avis de la Ville de Strasbourg qui lui aurait préféré une autre proposition⁵³, s'intitule « 95 secondes de surprises ». La jeune équipe lauréate⁵⁴, implantée à Riom, imagine de redécouper l'îlot en « tranches » autour du tramway, tranches alternativement bâties ou non bâties. Le point de vue adopté par les concepteurs est clairement celui de l'utilisateur du tramway, qui, en quelques secondes, pourra découvrir des paysages et des espaces aux qualités très particulières. Ce projet par son approche radicale, exige une très forte

⁵⁰ Cf. Brochure éditée par la Ville de Strasbourg et la SERS, *Place de l'Étoile et l'axe Strasbourg-Kehl – une agglomération en devenir*, en 1998

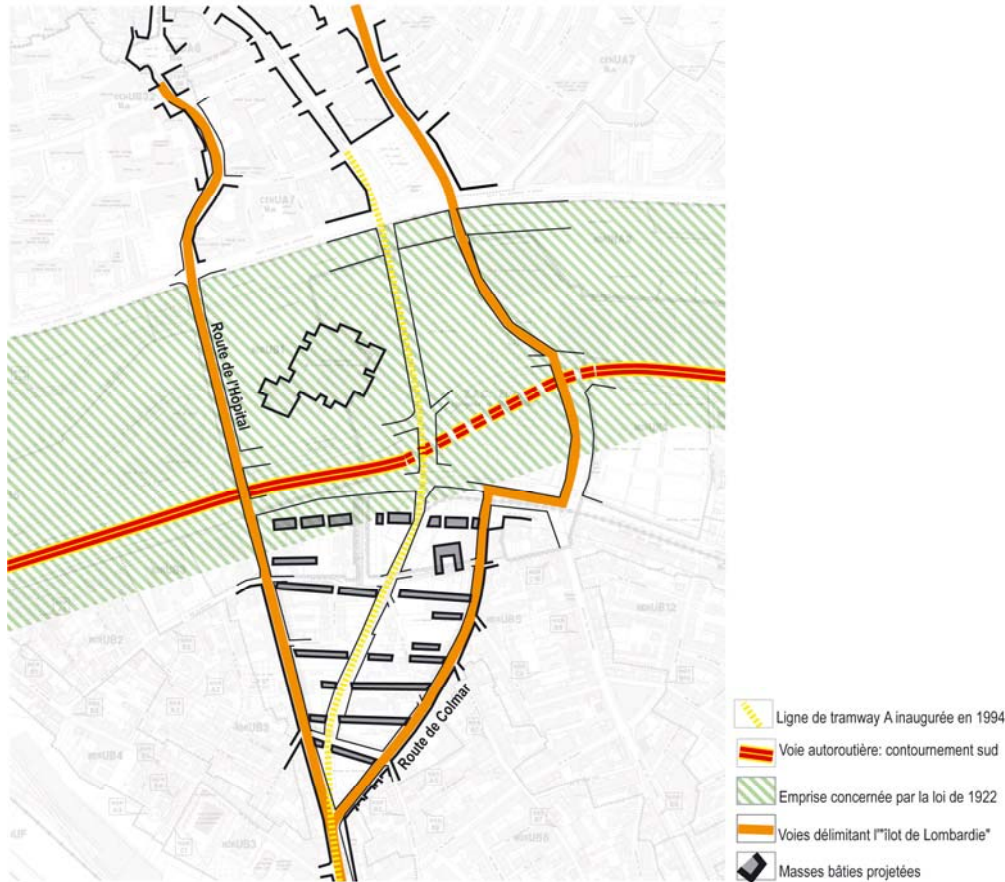
⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 16 janvier 1999

⁵³ Entretien avec Eric Chenderowsky, directeur de l'Urbanisme à la Communauté Urbaine de Strasbourg, 24 septembre 2009

⁵⁴ L'équipe est constituée de Saïd Bara, Laurent Gonin, Bruno Ressouche, tous trois architectes.

modification du tracé des espaces publics, des découpages parcellaires et de nombreuses démolitions d'immeubles. En cela, ce projet se rapproche des recompositions générales envisagées par l'ADEUS et le service de l'Urbanisme de la CUS entre 1987 et 1989, même s'il modifie complètement la logique de composition urbaine, en abandonnant l'idée d'une enveloppe bâtie autour d'un cœur vert traversé ou non par le tramway.



Projet lauréat au concours European 4, 1996

Ce projet est développé et redéfini entre 1997 et 1999 par les lauréats dans le cadre d'une étude financée par la Communauté Urbaine de Strasbourg et le « Plan Construction et Architecture »⁵⁵. L'association ARAN, bien implantée à Neudorf (Association des Résidents et Amis de Neudorf), développera plusieurs contre-propositions⁵⁶ à ce projet, avec le souhait de préserver davantage les caractéristiques de l'« îlot » tout en valorisant son patrimoine végétal pour en faire un « quartier écologique »⁵⁷.

Ce « grand dessein » qui recompose entièrement la morphologie de l'îlot va trouver de plus en plus d'opposants parmi les habitants du secteur, qui aboutissent à la création d'une nouvelle « Association de défense de l'îlot de Lombardie » après les élections municipales de 2001. L'association insiste principalement sur le maintien des espaces boisés situés au cœur de l'îlot (ceux qui avaient justifié le déplacement des rails du tramway en 1991) et s'oppose à la construction des 35 à 40 nouveaux logements prévus sur leur emplacement. La non-réélection du candidat soutenu par la majorité municipale de Strasbourg pour le canton de

⁵⁵ Le « Plan construction et architecture », est devenu en 1998 le « Plan urbanisme, construction et architecture » (PUCA). Il dépendait, en 1997, du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, et relève aujourd'hui du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer. Le PUCA participe notamment à l'organisation du concours European.

⁵⁶ *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 5 octobre 1999.

⁵⁷ *Ibid.*

Neudorf en 2004 est même interprétée⁵⁸ comme l'expression du refus du projet envisagé pour l'« îlot de Lombardie ». Ces mises en questions directes et indirectes aboutissent en 2004, à l'abandon du projet « Europan », belle vision qui n'a réussi à se muer en véritable projet urbain, tant elle bousculait des structures existantes, et, plus fondamentalement, l'identité de ce morceau de territoire, déjà bouleversée par le tramway.

1.7. Après 2004 : négocier la transformation en redécouvrant les vertus du parcellaire

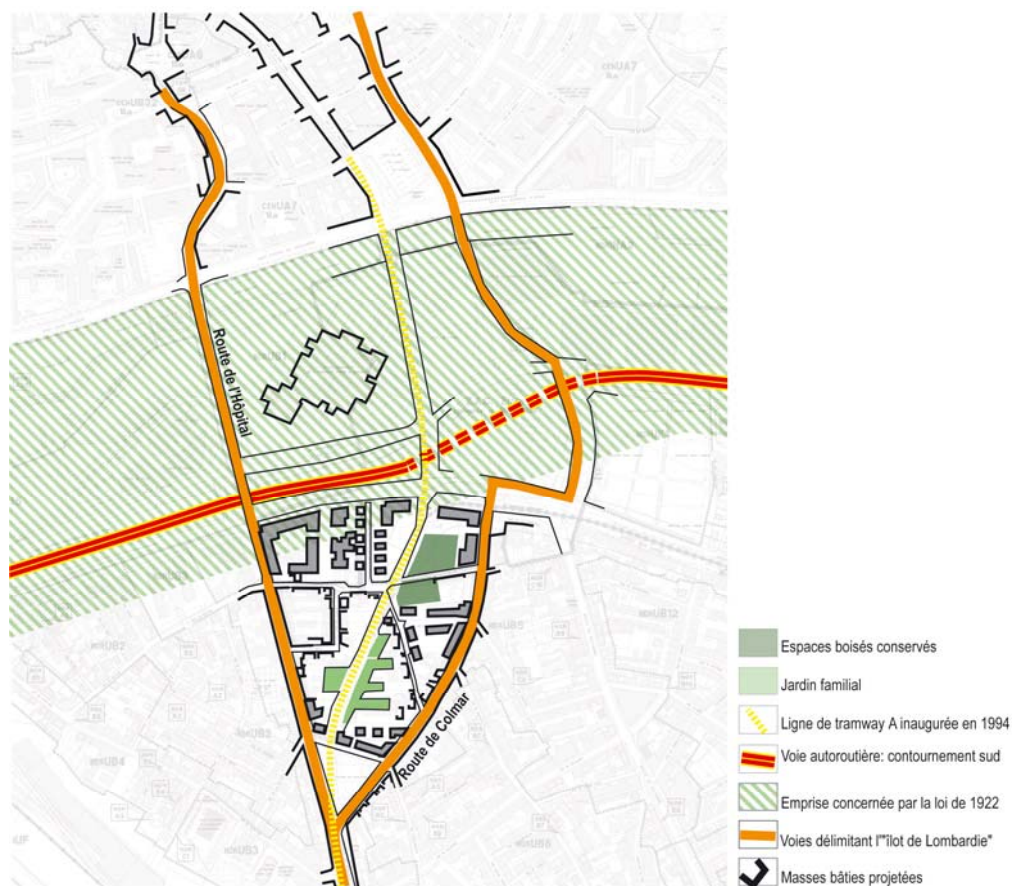
À la suite de l'abandon du projet « Europan », la prise en charge de la transformation de l'« îlot » est transférée, au sein de la CUS, du service de la « Planification urbaine » à celui de la « Programmation et Conception Urbaine »⁵⁹, à charge pour ce dernier de relancer efficacement la réflexion pour faire aboutir enfin le projet et susciter l'adhésion de tous les intérêts jusqu'alors très opposés. Le nouveau projet réinterprète l'idée d'un cœur d'îlot « vert » en localisant la plupart des nouveaux logements sur sa périphérie, comme le formulaient les notes d'intention des projets développés par l'ADEUS et le Service de l'Urbanisme de la CUS au cours des années 1980. Une seule voie nouvelle est créée, afin de limiter au maximum la traversée de la plate-forme du tramway. Le schéma directeur s'appuie fortement sur les découpages parcellaires existants, contrairement au projet « Europan », afin d'une part, de mieux négocier l'intégration des nouvelles constructions dans la morphologie urbaine existante, et d'autre part, de faciliter une mise en œuvre très souple, selon des phasages et des temporalités assez autonomes pour chaque fragment. La mise en œuvre effective du projet peut donc dès lors subir des aléas et des remises en questions sans que le schéma général ne soit totalement remis en cause comme cela a été le cas jusqu'alors. La silhouette des nouveaux alignements projetés sur la périphérie de l'îlot est volontairement fragmentée, afin de maintenir des percées visuelles vers le cœur « vert » préservé à la suite des mobilisations des habitants. Le schéma directeur établi en 2004 ne possède aucune valeur juridique contraignante, car le secteur n'a toujours pas été réintégré au POS de Strasbourg. La quasi-totalité des parcelles constitutives de l'« îlot » ont été préempté par la ville entre 1985 et 2000⁶⁰, ce qui permet, sans autre outil réglementaire que le Règlement National d'Urbanisme, de négocier la cession des parcelles aux investisseurs en utilisant le schéma directeur. Les négociations avec les porteurs de projet aboutissent rapidement, et plusieurs projets sont lancés au cours de l'année 2005. Cette offre de logements doit également permettre de pallier partiellement au « besoin urgent⁶¹ » de nouveaux logements qui affecte la communauté urbaine de Strasbourg. Tout en tirant profit du statut bien particulier de l'îlot, ce schéma directeur se caractérise par sa relative modestie, en regard de tous les projets formulés au cours depuis les années 1920, modestie qui lui permet d'entrer rapidement dans une phase opérationnelle. En effet, les premiers chantiers démarrent dès 2006, transformant avec une rapidité étonnante la morphologie de l'îlot et sa sociologie.

⁵⁸ Eric Chenderowsky, « Renouvellement Urbain et Environnement – 2000, du PUCA ; suivi de l'opération pilote de Strasbourg concernant le renouvellement de l'îlot de Lombardie », 2004, archives de l'auteur.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Grâce à la procédure de ZAD instaurée en 1986.

⁶¹ Eric Chenderowsky, « Note à Madame le Maire et Monsieur le Président – Îlot de Lombardie, compte rendu de la réunion de présentation à Madame Werlé, du 22 octobre 2004 », 10 novembre 2004, archives de l'auteur.



Le Schéma Directeur élaboré en 2004, et toujours en vigueur en 2009. Toutes les opérations projetées à l'est de l'Allée du Schluthfeld ont été réalisées ou sont en voie d'achèvement. Les jardins familiaux sont encore à l'état de projet.

Les nouveaux immeubles ne témoignent plus des ambitions « métropolitaines » formulées par les différentes études centrées autour de la Place de l'Étoile : l'« îlot de Lombardie » constitue bel et bien un lieu dont l'aménagement ne résultera pas des mêmes logiques et desseins que la place voisine ; il s'agit là, soulignons-le, de la conséquence de la mobilisation des associations de quartier depuis le milieu des années 1990. Cependant, les réalisations récentes et en cours, quatre chantiers en 2009 pour plus de 150 nouveaux logements projetés⁶², modifient fortement la morphologie de l'îlot, en atteignant par exemple 5 à 6 niveaux le long de l'avenue de Colmar. Une nouvelle rue, perpendiculaire à l'Allée du Schluthfeld a également été réalisée afin de desservir les nouveaux immeubles, redécoupant l'un des îlots composant l'« îlot de Lombardie ». Il faut souligner cependant que le long de la ligne de tramway, peu de transformations semblent à l'œuvre, même si la création de jardins familiaux est envisagée, l'Allée du Schluthfeld continuant à jouer pleinement son rôle de liaison entre deux points de la ville (deux stations de tramway ?) dans une certaine indifférence à son environnement.

La seconde partie de notre analyse de ce morceau de ville redessiné tout au long du XX^e siècle permettra, à travers les voix de ceux qui pratiquent l'Allée du Schluthfeld ou habitent l'« îlot de Lombardie » de comprendre le vécu qui se rattache aux transformations retracées ici.

⁶² *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 22 septembre 2006.

2. Traverser ou habiter l'« îlot de Lombardie » : regards croisés d'usagers et d'habitants

Une enquête complémentaire a été menée avec la visite de ce nouvel espace public, son aménagement, et l'écoute de ce que peuvent en penser les personnes qui le pratiquent. Cette enquête n'avait pas d'autre ambition que de pointer quelques « symptômes », c'est-à-dire à la fois les traces visibles d'une histoire mouvementée et les manières dont aujourd'hui cet espace est investi, le terme étant à prendre au sens propre et au sens des représentations qu'il suscite. Il s'agit donc d'une enquête exploratoire et qui devrait être poursuivie, voire systématisée au delà du terme de cette recherche.

Le tramway passe donc entre deux stations par une section très particulière que nous appellerons la traversée. En tramway, le visiteur pourrait penser qu'il entre dans un parc... Sur un plan de la ville daté de 1991, il peut croire emprunter une rue à venir qui figure en pointillé et qui est baptisé « Rue de Lombardie ». Un plan plus récent (2009) propose une autre dénomination : « Allée du Schluthfeld » et cette « allée » est en couleur rose comme le vaste secteur piétonnier du centre historique.

On a pu constater que les piétons empruntant cette allée, tout comme les habitants du quartier ont quelque mal à donner un statut (rue, allée, passage, promenade) et un nom à cet espace public. Et le facteur ne peut nous aider : il n'a aucune raison de s'y rendre puisqu'il n'y a là aucun client de La Poste : aucun logement n'a son entrée le long de cette traversée.



Le long de la « traversée » : des tramways et des cyclistes dans les arbres.

Une description des lieux s'impose. Dans cette traversée, la plate-forme du tramway occupe une largeur de 8 mètres, calée sur sa rive ouest et clairement délimitée par des clôtures de jardins bien garnis en été. Entre ces clôtures et le premier rail, il y a, du nord au sud, moins de 80 centimètres. Au-delà de ce qui fait cette plate-forme, on découvre vers l'est : une bande de gazon plantée d'arbres, suivie d'une bande asphaltée de 2,50m, puis du gazon sur une profondeur très variable du nord au sud, gazon qui, transversalement à la traversée, s'achève au pied de pignons d'immeubles, de murs ou de simples grillages. Dans la partie nord de la traversée, les arbres dominant de part et d'autre ; dans la partie sud, le fond de scène est fait d'arrières d'immeubles (hauteur variable de R+1 à R+5, le long de la route de l'Hôpital et de l'avenue de Colmar).

Sur le choix d'une position non centrale pour le passage du tramway, les explications nécessaires ont été fournies plus haut. Ce choix a permis de sauver des arbres et de façon temporaire un immeuble (23 rue de Lunéville). Il a eu des conséquences sur les usages et le statut des « délaissés » de cet espace public, son tracé étant quasi orthogonal au parcellaire existant. L'observation des lieux et les témoignages des habitants du quartier comme des utilisateurs de cette traversée permettent de faire quelques constats et de relever parmi les personnes rencontrées sur place des paroles contrastées.

2.1. Statut de l'espace et « négociations »

De cette enquête, il ressort plusieurs situations. En premier lieu, l'ajustement de la ligne de tramway sur le côté ouest a conduit à l'amputation d'une entrée de jardin (placée à l'angle d'une rue existante et de la traversée) : recul du portail, disparition des arbres du jardin, aménagement en « baïonnette » du passage transversal des piétons (photo). À cet endroit – début de la traversée – le tramway accélère. Vu la configuration des lieux et la faible visibilité (pour le conducteur et le piéton), on ne s'étonne pas qu'un accident ait eu lieu. Derrière le portail, une maison alsacienne (étonnement du touriste !) qui se trouve à moins de 4 mètres des rails. Louée de longue date, cette maison est propriété de la Ville (en fait l'Oeuvre Notre Dame qui travaille notamment à la réfection de la Cathédrale). À cet endroit précis, le niveau de bruit est très élevé et les doubles vitrages installés par la Ville pour protéger les locataires de cette maison, ne le compensent guère. Et les vibrations rappellent avec régularité le passage du tramway, avec la poussière qui s'en dégage.



La rue du Grand-Couronné, au croisement avec la plate-forme du tramway : un portail déplacé, un muret coupé, un passage piéton, une maison munie de doubles-vitrages.

Deuxième cas de figure, toujours sur le même côté ouest. L'aménagement de la plate-forme a produit un délaissé (3 mètres de profondeur), contigu à une propriété privée qui donne sur une rue transversale et est agrémentée d'un jardin à l'arrière. Loué à la Ville, ce délaissé permet aux propriétaires du jardin existant sinon de l'agrandir (car des clôtures persistent à l'intérieur du jardin) du moins d'en augmenter la jouissance. À l'opposé de la situation précédente, une transaction formalisée par un contrat de location a, dans ce cas, eu lieu, en satisfaisant les deux parties (reste... la poussière).

Un peu plus au sud, les clôtures de jardins s'interrompent pour laisser place en deux endroits à des portails derrière lesquels on devine un garage. Devant ces « entrées », un traitement de sol différent (asphalte défraîchi et parsemé d'herbe). Selon nos témoins-habitants, des possibilités d'accès à ces fonds de jardin ont été à l'origine envisagées : elles ne le sont plus aujourd'hui.

Par ailleurs, nous avons pu constater que, tout au long de ce côté ouest, un piéton peut se tenir sur la bande d'herbe (80 cm), mais au risque de voir le conducteur du tramway lever les bras au ciel au moment du passage de la rame. Il faut savoir que, dans la traversée, le conducteur, qui a de bonnes raisons d'augmenter sa vitesse, n'a pas droit comme ailleurs au klaxon ! La nuisance sonore se traite donc dans des sphères complètement différentes (cf. ci-dessus l'ajout de doubles fenêtres).



Des jardins entretenus, un portail « négocié » mais inutilisé et des délaissés réappropriés.

Passons sur la rive est de la traversée. Entre le passage piéton/cycles et les limites séparatives (murs ou grillages des propriétés privées), on découvre un autre et dernier symptôme : il s'agit d'un large délaissé de l'aménagement. Il se présente comme une grande étendue d'herbe (sur une trentaine de mètres de longueur et une quinzaine de profondeur maximum), légèrement en dénivelé et dont la vocation semble être de recevoir les déjections canines. Parmi les personnes que nous avons rencontrées, nul ne songe y faire une pause. De ce côté ci encore, une caravane qui va de lieu en lieu dans le quartier. Plus au nord et à l'ombre des arbres préservés par le déplacement du tramway, il semble y avoir (selon une habitante) de temps à autres des dépôts d'ustensiles les plus divers.



Le long de l'Allée du Schluthfeld : un grand délaissé bordé par des « fonds » de parcelle.

Ce descriptif rappelle, à sa façon, la faiblesse des négociations qui ont lieu dans l'aménagement de l'espace public, une fois la localisation de la plate-forme décidée. À ceci on peut trouver de multiples causes parmi lesquelles on retiendra surtout, l'absence d'interactions entre espaces privés et espace public, habitants du quartier et Ville. L'acteur public ayant pu passer dans le « dos » des habitants du quartier, il n'y avait aucune raison d'un quelconque « face à face » avec des riverains.

2.2. Un espace public pour qui ?

À l'évidence, la traversée n'a pas été faite pour les habitants qui vivent sur ses limites (par le fond de leurs cours ou jardins, sauf cas signalés ci-dessus) mais ne la pratiquent guère. Ce monde de « voisins » connaît bien toutes les péripéties du quartier et en rappelle le passé parfois avec nostalgie (« il y avait des écureuils »), parfois avec amertume (certains locataires de la Ville ont perdu la jouissance de grands jardins, en dépit « de tout le travail que cela demandait »). Sauver des arbres et un immeuble d'un côté a provoqué des tensions encore vivaces aujourd'hui de l'autre côté. Ces tensions se traduisent même, pour l'une des riveraines directe de la plate-forme du tramway, par un refus, depuis sa mise en service, d'utiliser le tramway !

En réalité, la traversée a été conçue pour d'autres. Évidemment et en premier lieu pour les usagers du tramway. En second lieu – pour ce que l'on a pu constater - pour les cyclistes (nombreux), des joggers (rares) et nombre de piétons, qui ont des motivations diverses. En première approche (notre enquête), cette cohabitation n'est pas plus difficile que celle que l'on constate dans d'autres espaces publics strasbourgeois.



Le tram, vu de la rue du Grand Couronné, et les promeneurs de chiens.

Parmi les personnes rencontrées dans notre enquête, la catégorie la plus fournie est celle des propriétaires de chiens (ceux-ci étant toujours en laisse) qui vivent aux alentours et pour qui cette voie piétonne est empruntée de façon rituelle (3 à 4 fois par jour). Le passage dans l'allée n'est qu'une étape de promenades plus longues, mais moins verdoyantes (« le quartier manque d'espace vert »). Cette étape a pour certains du charme (« c'est très poétique en hiver, lorsque tout est enneigé et que le tramway fait voler la neige en passant »). Cela pourrait faire d'eux de « vrais » promeneurs et pas uniquement des propriétaires de chiens. Cela dit, « l'allée » n'est, pour personne (bien au delà de ces propriétaires), un but de promenade ou de flânerie.

Hors de la sortie du chien, la traversée est un moyen commode et confortable de rejoindre la place de l'Étoile (avec son nouveau centre commercial où l'on peut « faire ses courses »), si l'on préfère la marche à pied à l'utilisation du transport en commun (ou si on a « raté la correspondance à la place de l'Étoile »). Confortable en dépit d'un aménagement pour les piétons qui se fait attendre en limite nord. Au delà, de cette limite, le piéton doit faire face au flot des voitures.



Au nord de l'îlot : des voitures, des rails de tramway et des barrières pour empêcher que les cyclistes et les piétons ne traversent hors des « clous ».

Le thème qui ressort de nos quelques échanges avec des personnes empruntant la traversée est celui de la sécurité vis à vis de la circulation automobile. De cela témoignent les accompagnatrices des enfants de la crèche (implantée dans l'îlot) ou un habitué malvoyant

(accompagné de ses trois chiens), particulièrement sensible à tout ce qui fait obstacle temporaire (les interruptions dans les signaux sonores pour traverser un passage piéton comme les barrières de chantier). La largeur de cette surface asphaltée permet aussi de marcher de front à deux – sans être gêné par un vélo –, ce que les trottoirs des rues alentours ne permettent pratiquement pas. Dans la traversée, chacun passe donc en toute sécurité de jour comme de nuit ; mais chacun ne fait que passer. L'aménagement a été conçu pour cela ; on relève d'ailleurs l'absence complète de tout mobilier urbain (bancs, corbeilles).

Le cas de l'« îlot de Lombardie » s'avère, à bien des égards, fort singulier. Dans quelques mois (ceci est écrit en août 2009) il pourrait bien être qualifié d'aberrant : le site de la plate-forme a fait l'objet d'une négociation dont les motifs ont disparu, car l'immeuble, 23 rue de Lunéville, « sauvé » en un temps va être détruit et certains arbres ont été coupés pour faire place à une opération immobilière en autopromotion prétendant au label d'« éco-immeuble ». Les motifs et termes de ce choix négocié ne se trouveront plus que dans les archives...

Mais, devant nous, d'autres processus sont en cours dont on ne peut que signaler le poids, sans préjuger de leurs effets. Ainsi, les opérations immobilières à quelques dizaines de mètres de la traversée sont pratiquement livrées (exemple d'une opération bien « sécurisée » ayant provoqué l'ouverture d'une voie nouvelle à l'est de la traversée). Un peu plus loin – mais toujours dans « l'îlot » – pas moins de six à huit immeubles sont murés. Autant dire que dans le contexte futur de la traversée (à l'est toujours), toutes les cartes peuvent très vite être rebattues, tant pour ce qui concerne le quartier que pour la traversée.



Immeubles murés et nouvelles propriétés clôturées et sécurisées.

À plus court terme, une opération immobilière en voie d'achèvement, à la pointe sud de la traversée, se présente comme un observatoire intéressant des mutations à venir. Cette opération, qui a rencontré quelques difficultés liées à la conjoncture générale et au marché de l'immobilier strasbourgeois (cf. entretien avec l'une des architectes) prévoit, outre des logements ou des locaux pour des professions libérales, deux commerces ; un commerce alimentaire en face de la station de tramway et du parking associé ; et un café-bar (statut difficile à cerner en termes de services...) avec terrasse qui serait situé à côté du commerce précédent et à l'angle de la traversée. Ce pourrait être la première « adresse postale » sur l'Allée du Schluthfeld ; à moins que ce ne soit qu'une vitrine !

Annexe 1 : chronologie

XIIIe siècle	Construction du nouveau mur de fortification entourant le faubourg de la Krutenau, au sud de l'« ellipse insulaire » de Strasbourg. Construction de la porte de l'Hôpital et de la porte des Bouchers
1534	Creusement du canal de l'Ill au Rhin dit « Riepergraben ».
Du XVIe s. au XIXe s.	Construction et modernisation d'une enceinte bastionnée. Mise en place progressive des zones de servitudes non-aedificandi
1861	Construction de la voie de chemin de fer entre Strasbourg et Kehl
1906 :	Mise en service de la nouvelle voie ferrée Strasbourg-Kehl située plus au sud.
1906-1910	Démolition de l'ancienne voie ferrée et comblement du Riepergraben.
21 juillet 1922	Publication au Journal Officiel de la loi déclassant les anciennes zones de servitudes militaires et permettant leur urbanisation à des fins d'« utilité publique »
1923-1928	Premiers projets pour la Place de l'Etoile par le service d'Architecture de la Ville de Strasbourg dirigé par Paul Dopff.
1930	Mise en place des alignements afin de réaliser la « Rue de Lombardie ».
1936	Début de la réalisation de la Place de l'Etoile.
1939	Arrêt du chantier de la Place de l'Etoile.
novembre 1965	Adoption du Plan Vivien par le Conseil Municipal de Strasbourg. L'« îlot de Lombardie » est classé en « secteur de rénovation urbaine ».
1964-1970	Etude d'aménagement de l'ensemble des terrains concernés par la loi de 1922 ainsi que l'« îlot de Lombardie » par François Herrenschmidt, architecte du centre administratif de la Communauté Urbaine de Strasbourg.
21 mai 1973	Publication d'un arrêté préfectoral prescrivant la réalisation d'un Plan d'Occupation des Sols partiel sur les terrains concernés par la loi de 1922.
novembre 1977	Achèvement d'une étude, par le service de l'Urbanisme et de la Construction de la CUS portant sur l'urbanisation de l'ensemble des terrains concernés par la loi de 1922 ainsi que l'« îlot de Lombardie ». Projet de construction d'une nouvelle préfecture au nord de l'« îlot »
1977	Etude SETEC sur l'implantation de la première ligne de tramway dans le sud de l'agglomération de Strasbourg. La ligne de tramway traverse l'« îlot de Lombardie » par la « Rue de Lombardie ».
1981	Elaboration de plans d'aménagement de la plate-forme du tramway par le GETAS. La traversée de l'« îlot de Lombardie » est réservée au tramway, aux piétons et cyclistes.
décembre 1982	Elaboration d'une étude sur l'aménagement de la Place de l'Etoile par le service de l'Urbanisme et de la Construction de la CUS : « un essai pour la place de l'Etoile ».
1983	Exposition publique des propositions du Service de l'Urbanisme et de la Construction de la CUS et de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Strasbourg (AUAS) pour l'Aménagement de la Place de l'Etoile et de l'« îlot de Lombardie ».
1985	Abandon du tramway, choix de la CUS de réaliser une ligne de métro automatique (VAL).
16 juin 1986	Instauration d'une ZAD sur l'ensemble de l'« îlot de Lombardie ». (durée légale : 14 ans)
1987-1989	Réunion d'un groupe de travail portant sur le réaménagement de l'« îlot de Lombardie ». Elaboration d'un POS partiel.
29 juin 1989	Abandon du VAL. Abandon du POS partiel concernant l'« îlot de Lombardie ». Reprise du projet de ligne de tramway.
Début 1991 ?	Modification de l'implantation de la ligne de tramway dans l'« îlot de Lombardie ».
10 juin 1991	Déclaration d'utilité publique de la première ligne de tramway. Début du chantier.
1991	Concours pour l'aménagement de la Place de l'Etoile et de l'« îlot de Lombardie ». Choix du projet de Vittorio Gregotti.
septembre 1992	Premières démolitions en vue de la réalisation de la « Rue de Lombardie » - « Allée du Schluthfeld ».

14 décembre 1992	Interpellation d'Andrée Buchmann au Conseil Municipal de Strasbourg, à propos des conditions d'expulsion des résidents du 23 rue de Lunéville.
décembre 1994	Inauguration de la première ligne de tramway.
1995	Rapport défavorable des « commissaires enquêteurs » lors de l' « Enquête Publique » en vue de la Déclaration d'Utilité Publique autorisant la création de la ZAC Etoile, intégrant la totalité de l' « îlot de Lombardie »
1996	Modification du projet « Etoile » et redéfinition du périmètre de la ZAC, excluant l' « îlot de Lombardie »
1997	Concours européen Europan portant sur l'ensemble l' « îlot de Lombardie »
1997-2008	Mobilisations régulières des habitants et associations de quartier en faveur du maintien des espaces boisés de l' « îlot de Lombardie ».
1999	Création de la ZAC « Etoile » », dont le périmètre n'intègre pas le sud de l' « îlot de Lombardie » mais seulement sa partie nord, sous le régime de la loi de 1922 jusqu'en 1992.
2004	Abandon du projet « Europan », mise en place d'un nouveau schéma d'aménagement.
à partir de 2005-2006	Négociations avec les investisseurs souhaitant réaliser des logements sur l'îlot de Lombardie, sur des parcelles appartenant à la ville, autour du schéma directeur. Début des premières constructions nouvelles sur l' « îlot de Lombardie ».
2009	Début de la construction d'un « éco-immeuble » en autopromotion à la place des marronniers sauvés par des mobilisations en 1992. Démolition imminente du 23 rue de Lunéville. Mobilisation des habitants pour protéger les arbres, aboutit à la sauvegarde du massif boisé restant et à la promesse de sa transformation en jardin public.
2010	Relogement des dernières familles habitant le 23 rue de Lunéville. L'immeuble est mûré.

Annexe 2 : tableau des situations de négociation

Négociable / négocié	Non négociable / Non négocié
<p>1936-39 <u>Entre quels acteurs :</u> Compagnie des Tramways Strasbourgeois et Ville de Strasbourg <u>Intérêts défendus :</u> Modification de l'implantation des rails de tramway en fonction des aménagements projetés par la ville : refus de la CTS de prendre en charge des travaux qui ne se justifient pas par des nécessités qui lui sont propres <u>Aboutissement de la négociation :</u> Réalisation des travaux jusqu'à l'automne 1939. Arrêt du chantier à la suite de la déclaration de guerre de septembre 1939.</p>	
	<p>1977-1983 <u>Entre quels acteurs :</u> Techniciens de l'AUAS, Service de l'Urbanisme de la CUS et élus de la Ville de Strasbourg <u>Intérêts défendus :</u> Plusieurs visions différentes de l'aménagement de la Place de l'Etoile <u>Aboutissement de la négociation :</u> Non, abandon des projets à la demande des élus, en attente, notamment, de la réalisation du contournement autoroutier « sud » de Strasbourg.</p>

	<p>1982-1985 <u>Entre quels acteurs :</u> Services de l'Etat et Communauté Urbaine de Strasbourg <u>Intérêts défendus :</u> Organisation d'une partie de l'exposition Universelle de 1989 à Strasbourg, sur la Place de l'Etoile. <u>Aboutissement de la négociation :</u> Non, abandon du projet.</p>
<p>1987-1988 <u>Entre quels acteurs :</u> Techniciens de l'AUAS et du Service de l'Urbanisme de la CUS <u>Intérêts défendus :</u> Deux visions différentes de l'îlot de Lombardie <u>Aboutissement de la négociation :</u> Non, abandon des projets à la suite de l'abandon du VAL.</p>	
<p>1990-91 <u>Entre quels acteurs :</u> Habitants, élus, techniciens <u>Intérêts défendus :</u> Protection des marronniers « le petit bois », situés au centre de l'îlot de Lombardie dans les alignements destinés à l'implantation de la plate-forme du tramway. <u>Aboutissement de la négociation :</u> Déplacement de la plate-forme de 4m vers l'ouest, à proximité des logements.</p>	
<p>1992 <u>Entre quels acteurs :</u> Une habitante, des techniciens et fonctionnaires <u>Intérêts défendus :</u> Utilisation d'un délaissé généré par la démolition d'un immeuble le long de la plate-forme du tramway. <u>Aboutissement de la négociation :</u> Mise en place d'une clôture, location de la parcelle à l'habitante riveraine.</p>	
<p>1992 <u>Entre quels acteurs :</u> Un riverain de la plate-forme de tramway, des techniciens <u>Intérêts défendus :</u> Création d'un portail et d'un passage à travers la voie tramway et le chemin piéton. <u>Aboutissement de la négociation :</u> Mise en place d'un portail et d'un franchissement pavé de la plate-forme du tramway.</p>	
	<p>1997 <u>Entre quels acteurs :</u> Une coordination d'associations de quartier (dont l'ARAN), la Ville et la Communauté Urbaine de Strasbourg <u>Intérêts défendus :</u> maintien des espaces boisés, refus du projet « Etoile » et des constructions qu'il engendre. <u>Aboutissement de la négociation :</u> en 1995, échec de la DUP, en 1996 maintien du projet, en 1998, abandon et élaboration d'un projet de Parc Urbain.</p>

<p>1998 - 2009</p> <p><u>Entre quels acteurs</u> : Cyclistes et tramways. Services de la Communauté Urbaine de Strasbourg.</p> <p><u>Intérêts défendus</u> : Amélioration de la traversée de la plate-forme du tramway au sud de la Place de l'Etoile pour prendre l'Allée du Schluthfeld VS Risque de collision avec les rames de tramway, par manque de visibilité ou imprudence des cyclistes (Un accident mortel en 2007).</p> <p><u>Aboutissement de la négociation</u> : Aménagement d'une traversée sécurisée avec barrières guidant les cyclistes et les empêchant de traverser ailleurs.</p>	
<p>2008</p> <p><u>Entre quels acteurs</u> : Habitants de l'îlot de Lombardie, Association ARAN</p> <p><u>Intérêts défendus</u> : Sauvegarde des marronniers VS construction d'un « éco-immeuble » en auto-promotion.</p> <p><u>Aboutissement de la négociation</u> : Maintien du projet d'immeuble, aménagement de l'emprise boisée restante en square.</p>	

B/ Les « Rives du Bohrie »

Situation des « Rives du Bohrie »

Entre les communes de Lingolsheim et d'Ostwald, le tramway emprunte une voie nouvelle, plantée de quatre alignements d'arbres et comprenant en situation centrale la plateforme du tramway entourée par deux voies automobiles et deux pistes cyclables unidirectionnelles. Sur sa rive sud, cette large voie est limitée par un haut et épais mur. Ce dernier se fond parfaitement dans ce site « champêtre », grâce au couvert végétal qui le recouvre, tout en cachant les pavillons qu'il doit, semble-t-il, protéger des bruits du tramway, à moins qu'il ne s'agisse d'une digue empêchant une éventuelle crue. Loin du centre-ville où le tramway se faufile dans des rues étroites et sinueuses, le tramway se fabrique ici un espace à sa mesure, large, éloigné de toute urbanisation à laquelle il pourrait nuire. Sur sa rive nord, il est bordé par un petit massif boisé, derrière lequel on aperçoit l'étang du Bohrie dont la présence est aussi rappelée par le nom de la très largement dimensionnée station de tramway « Rives du Bohrie », qui ne semble destinée à desservir que les très rares habitants de la forêt et les quelques habitants du quartier pavillonnaire caché derrière le mur.

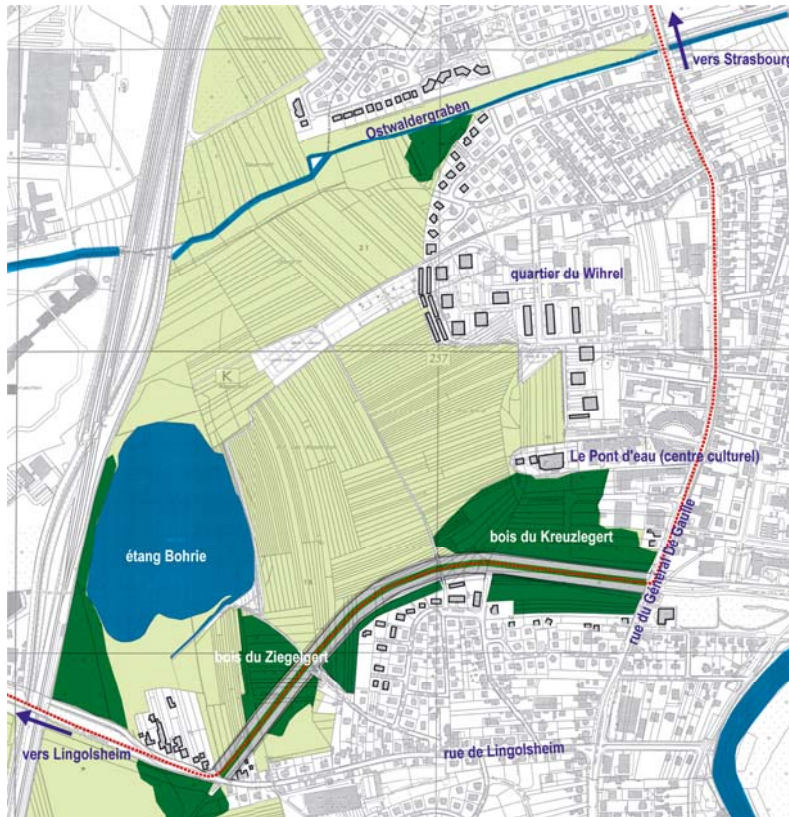


Le nouveau boulevard et les « hauts murs »

La présence de cette voie importante, qui possède toutes les caractéristiques archétypiques de ce que l'on appelle couramment « boulevard urbain », ainsi que cette grande station de tramway, attendant semble-t-il des flux importants de voyageurs, nous interrogent ; ces aménagements qui tentent de conférer une ambiance urbaine à un morceau de territoire qui se caractérise avant tout par une très forte présence végétale, nonobstant les tours du quartier du Wihrel visibles au loin, et les pavillons du lotissement « Krittweg », protégés par un mur, doivent nécessairement être liés à une évolution qui n'a pas pu encore avoir lieu, en attente de l'urbanisation de ce territoire péri-urbain.

En l'occurrence, la consultation du POS de la commune d'Ostwald, daté de 1985 (et depuis lors plusieurs fois révisé), nous indique que le territoire entourant l'étang du Bohrie, au nord du boulevard urbain emprunté par le tramway, est destiné à être urbanisé. Ce territoire de plusieurs hectares se présente aujourd'hui comme une prairie agricole, sans relief, délimitée ou divisée par une voie de chemin de fer en contrebas. L'étang du Bohrie, et, pour partie, le « boulevard du tramway » sont entourés par des taillis qui pourraient être les vestiges d'une petite forêt.

Pour comprendre ce que l'on peut observer dans ce morceau de territoire aujourd'hui, on reviendra sur les différentes études et projets qui l'ont pris comme objet. Dans une seconde partie, on tentera de comprendre la manière dont un projet de tramway peut encore être négocié.



Localisation des lieux mentionnés dans le texte.

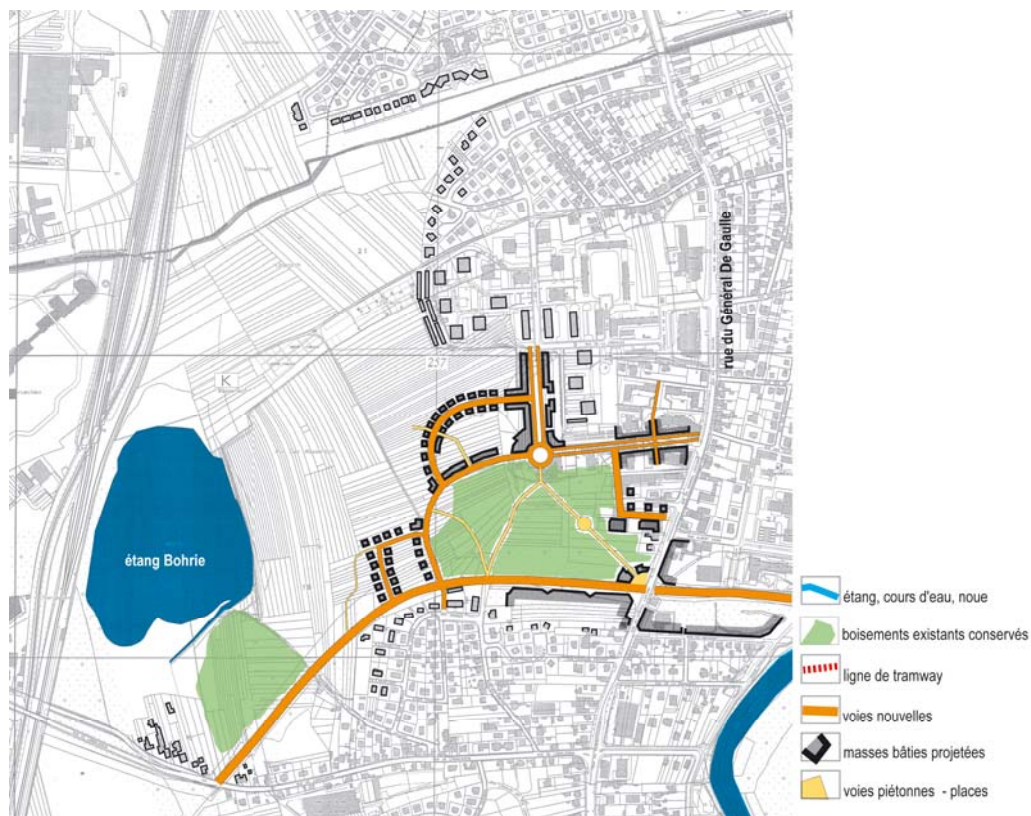
1. Les « Rives du Bohrie » – faire la ville et le tramway de concert ?

1.1. 1992 : Identification des enjeux : un territoire urbanisable enclavé – à désenclaver pour pouvoir être urbanisé

Avant que les premières études n'identifient les environs de l'étang Bohrie comme l'un des territoires d'extension urbaine non seulement de la commune d'Ostwald mais aussi de la Communauté Urbaine de Strasbourg, ce territoire se présentait comme une étendue agricole, à l'exception des environs de l'étang Bohrie, trace d'une gravière qui a été exploitée jusqu'aux années 1980. Une voie de chemin de fer construite par la société exploitant la gravière¹, relie la rue principale structurant la commune d'Ostwald du nord au sud, la rue du Général De Gaulle, à l'étang. Dans le POS de la commune élaboré en 1983, l'ensemble de la zone entourant l'étang Bohrie devient une zone urbanisable à long terme. L'arrêt du POS est immédiatement suivi par le lancement d'une étude faite par l'AUAS², pour l'urbanisation d'un secteur boisé situé entre le quartier des tours du Wihrel, achevé en 1973 et le quartier pavillonnaire du Krittweg, le long de la rue du Général De Gaulle.

¹ SATP, Société Alsacienne de Travaux Publics

² Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Strasbourg, devenue en 1992 l'ADEUS.



Premier projet élaboré par l’ADEUS en 1984. La conservation des massifs boisés existants apparaît comme l’un des éléments générateurs de la composition.

L’urbanisation de ce secteur doit aussi permettre la réalisation d’une voie est-ouest prévue au POS et de réaliser les équipements de proximité qui manquent aux mille habitants du Wihrel. Cette étude, régulièrement présentée aux habitants des quartiers riverains au cours de son élaboration, fait l’objet de financements de l’Etat en 1984, au titre du programme « quartier », destiné à promouvoir l’innovation dans la conception de quartiers d’habitat. À ces financements est adjointe une contribution de la Communauté Urbaine de Strasbourg. La réalisation de ce quartier, dénommé « Domaine du Parc », doit prendre la forme d’une ZAC, pour laquelle le POS d’Ostwald est révisé en 1987. Ce projet de ZAC reste sans suites opérationnelles ou juridiques, pour des raisons que les archives ne permettent pas d’élucider.

Après l’abandon de ce premier projet, la première étude qui remettra en avant l’intérêt de cette zone urbanisable est réalisée par l’ADEUS³ en 1992 à la demande de la Ville d’Ostwald, souhaitant engager la révision de son POS. Cette étude a pour première fonction d’élaborer un diagnostic urbain d’Ostwald, d’identifier des points de dysfonctionnement et de vérifier la pertinence de zones urbanisables fixées au POS. Le développement urbain d’Ostwald a été en effet contraint par la présence d’une rivière et de ses forêts alluviales, auxquelles s’ajoutent une voie autoroutière à l’est du ban communal et par une importante voie de chemin de fer en talus ou en tranchée à l’ouest. L’urbanisation s’est progressivement développée le long d’une seule voie nord-sud, et de quelques voies est-ouest, dont la plupart ne permettent pas de franchir les obstacles énumérés précédemment. Le rapport d’étude identifie donc l’enjeu, préalable à toute nouvelle urbanisation, de réaliser les infrastructures qui permettront d’absorber la circulation induite tout en désenclavant la commune.

L’évaluation de la pertinence des vastes zones à urbaniser, bien trop vastes pour recevoir la faible augmentation de population escomptée dans les projections faites avant

³ L’ADEUS (Agence de Développement et d’Urbanisme de Strasbourg) est la dénomination, depuis 1989, de l’AUAS mentionnée plus haut.

1992, aboutit à la remise en avant du secteur de l'étang Bohrie, qui se situe géographiquement au centre de la commune. L'urbanisation de ce secteur pourrait être réalisée de manière concomitante à la réalisation d'une voie est-ouest (conditionnée aussi par elle), reliant plusieurs pôles de l'agglomération strasbourgeoise et pouvant desservir efficacement le nouveau quartier. Un emplacement réservé, suivant l'emplacement de la voie de chemin de fer desservant la gravière, fixé au POS⁴, peut permettre la réalisation de cette voie en traversant un espace boisé classé, le long d'un quartier pavillonnaire. On notera que cette voie n'est pas, dans les schémas de 1992, destinée à recevoir un tramway dont la première ligne est alors en chantier dans l'agglomération. La voie est-ouest doit cependant intégrer ce qui est appelé alors « voie à bus⁵ », afin de relier Ostwald au terminus de la première ligne de tramway située près du Centre Commercial et de la gravière du « Baggersee ». La question de la desserte et de l'enclavement est en effet l'un des critères importants permettant d'évaluer la pertinence de la localisation des zones à urbaniser au POS ; les autres zones peuvent demeurer urbanisables, même si leur enclavement, encore plus important que les alentours de l'étang Bohrie ne le permet a priori pas. L'étude de 1992 annonce que l'étude de cette zone mérite d'être approfondie.

De nouvelles études vont dès lors être menées à la demande de la ville d'Ostwald par l'ADEUS afin d'aboutir progressivement à des premières simulations de formes urbaines et à une évaluation des capacités de ce territoire. Ces études insistent sur le caractère incontournable de la réalisation des voies inscrites au POS en cas d'accroissement de la population.

Une seconde étude, rendue en 1995, définit un premier schéma d'aménagement global du site. Ce schéma intègre à la réflexion l'extension du Parc des Tanneries situé de l'autre côté de la voie ferrée. L'extension de ce parc d'activités peut, dans la proposition, venir occuper la plus grande partie des environs du Bohrie, le reste, prolongement des quartiers résidentiels existants, étant réservé à l'habitat.

1.2. À quoi ressemblera le nouveau quartier ? – définition d'un parti d'aménagement et précision des enjeux

Les études vont se poursuivre avec l'élaboration d'un programme pour le nouveau quartier, permettant de tester les différents potentiels de ce territoire. Son importance au sein de l'agglomération est désormais reconnue, justifiant que ce ne soit plus la commune d'Ostwald seule mais directement la Communauté Urbaine de Strasbourg qui coordonne désormais les études, toujours confiées à l'ADEUS.

En parallèle, l'organisation d'un concours d'idées réservé aux étudiants des deux formations en architecture existant à Strasbourg va contribuer à alimenter la réflexion. Les propositions primées figurent toutes une ligne de tramway au centre du quartier⁶ : le tramway sert à affirmer la centralité du nouveau quartier. On rappellera que l'inauguration de la première ligne de tramway a eu lieu en décembre 1994, et qu'elle s'est traduite par un accroissement très fort de la fréquentation des transports en communs strasbourgeois, liée, par partie, à l'image très novatrice du matériel roulant et des réaménagements réalisés dans toute la ville. Dans les projets pour le « Bohrie », c'est non seulement une offre importante de transport public qui est intégrée au quartier mais aussi l'image moderne qui caractérise le nouveau tramway. Tous les projets proposés par les étudiants sont présentés au public strasbourgeois et ostwaldois grâce à une exposition itinérante. Les habitants d'Ostwald sont

⁴ ADEUS, *Diagnostic urbain de la commune d'Ostwald*, décembre 1992.

⁵ ADEUS – Urba/concept, *Etude de programmation et de faisabilité*, 1995.

⁶ Communauté Urbaine de Strasbourg, *Prix d'architecture de la CUS 1997. « Aménagement urbain : quartier du Point d'Eau à Ostwald*, Strasbourg, 1997.

invités à choisir leur propre lauréat, qui ne figure pas parmi ceux choisis par le jury du concours⁷.

Une donnée supplémentaire vient orienter très fortement la réflexion en 1997 : une étude⁸ démontre l'importance du terrain pour l'épandage des crues de l'Ill ou de la Bruche, ce qui implique de limiter l'urbanisation à 20ha environ, sur les 57 disponibles, remettant en question les hypothèses formulées dans l'étude de 1992. Le schéma élaboré en 1995 doit être totalement remis en question.

Les études développées par l'ADEUS⁹ intègrent aussi le tramway au centre du nouveau quartier d'habitat, proposant une densité bâtie plus importante, le COS y atteignant 1,5, conséquence aussi de la baisse des surfaces urbanisables et du maintien d'un même nombre de logements (environ 1000). La présence d'une station de tramway justifie la concentration des équipements autour d'une place centrale, raccrochant le nouveau quartier au Wihrel voisin. Le tracé du tramway est donc très clairement mis à profit pour conforter la structuration du nouveau quartier, et justifier la localisation des équipements collectifs envisagés. L'étude propose également de déplacer la voie est-ouest un peu plus au nord de son emprise réservée au POS, afin de mieux maîtriser l'urbanisation de ses « rives ». En effet, la « rive sud » de la voie projetée doit longer l'arrière d'un quartier pavillonnaire, ce qui apparaît comme une absurdité si l'on souhaite que cette voie prenne l'apparence d'un boulevard urbain, bordé de part et d'autre par un alignement d'immeubles. L'extension de la zone d'activité des « Tanneries » n'est plus envisagée.

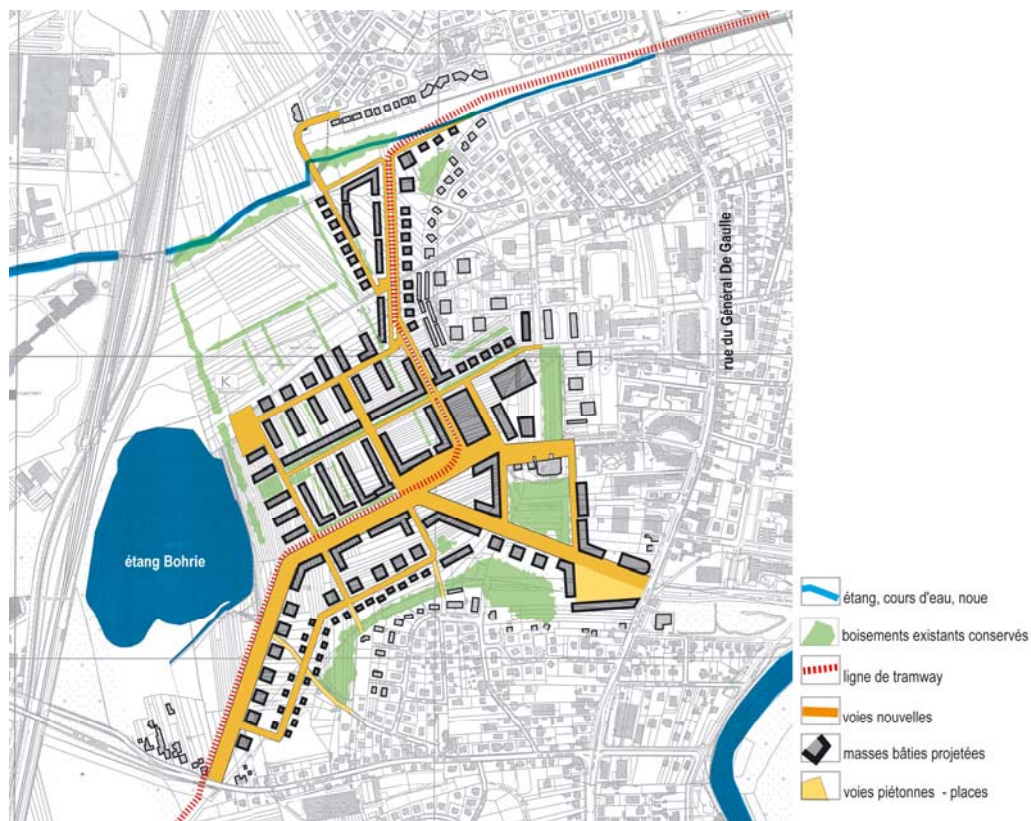


Schéma d'organisation du nouveau quartier, étude ADEUS, 1998

⁷ Communauté Urbaine de Strasbourg, *Prix d'architecture de la CUS 1997*. « Aménagement urbain : quartier du Point d'Eau à Ostwald », Strasbourg, 1997, et « Autour du Point d'Eau », *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 3 février 1998.

⁸ SOGREAH, *Etude hydraulique. Projet d'aménagement du Sud-Wihrel*, avril 1997.

⁹ ADEUS, *Proposition d'aménagement du quartier du Point d'Eau à Ostwald*, avril 1998.

Dans ces schémas, le tramway n'emprunte pas le boulevard dans sa totalité, mais traverse du nord au sud l'emprise du futur quartier, après avoir desservi le quartier du Wihrel. Dans sa conclusion, cette étude propose de fixer plusieurs emplacements réservés au POS, dont l'emprise déplacée du boulevard est-ouest, l'emprise des espaces publics centraux entourant la ligne de tramway. Prenant acte de l'impossibilité d'urbaniser l'ensemble de la zone entourant l'étang du Bohrie, la commune d'Ostwald assistée de la Communauté Urbaine de Strasbourg demande à Catherine Linder de réfléchir à la valorisation de ses qualités naturelles¹⁰.

En même temps que se précisent les caractéristiques de l'urbanisation des environs de l'étang Bohrie, des études sur l'extension du réseau de tramways sont lancées. Le réseau de tramways comprend en 1998 une seule ligne sud/est – nord/ouest. Une autre ligne se divisant en deux branches va bientôt entrer en chantier, pour une mise en service prévue fin 2000. Cette seconde ligne part du quartier de l'Elsau, au nord de la commune d'Ostwald, et pourrait donc être prolongée en direction d'Ostwald et des autres communes du Sud-ouest de l'agglomération. L'enjeu d'articuler intelligemment l'urbanisation des environs du Bohrie avec l'implantation du tramway est rappelé en préambule de ces études et doit justifier le tracé choisi. Le maire de Strasbourg rappelle également, lors des réunions organisées pour marquer la moitié de son mandat, que l'extension vers Ostwald est prioritaire et pourrait être réalisée vers 2002 ou 2003.

Les études sur la prolongation du réseau de tramways envisagent successivement plusieurs scénarios, tous devant desservir efficacement le futur quartier dont il doit même devenir l'élément structurant et déclencheur¹¹. Le conseil de la Communauté Urbaine de Strasbourg demande la poursuite de l'étude de deux scénarios préférentiels en juin 1999. Les premières concertations publiques organisées à propos de l'extension du réseau de tramways à la fin de l'année 2000 n'envisagent pas directement la prolongation du tramway vers Ostwald, la ligne devant s'arrêter quelques kilomètres au nord de la commune.

Le changement de majorité municipale à Strasbourg et Ostwald semble mener à la remise en question de ce phasage, en envisageant plus rapidement une extension plus importante du réseau de tramways vers le sud-ouest de l'agglomération, demandée par les élus des communes concernées¹². L'affiliation de tous ces élus au même parti politique a-t-elle contribué à un accord rapide ? Les documents de concertation relatifs au tramway diffusé en décembre 2001 annoncent une prolongation directe vers Ostwald et Lingolsheim, avec un terminus provisoire, pour quelques mois, à proximité du carrefour entre le futur boulevard urbain et la rue du Général De Gaulle.

Fin octobre 2001, soit de manière presque simultanée à cette décision d'accélérer le développement du réseau de tramways, un « Marché de définition pour l'aménagement du quartier du Point d'Eau à Ostwald » est lancé. Le « Marché de définition » doit mener à la désignation d'un maître d'œuvre pour l'urbanisme du nouveau quartier. Le Cahier des Clauses Techniques Particulières remis aux candidats précise que la mise au point définitive de l'implantation de la plate-forme du tramway sera menée par une « maîtrise d'œuvre distincte ». Les études d'Avant Projet sont en cours, et doivent être terminées pour mars 2002, et remises à ce moment aux candidats. Le choix du tracé n'est pas encore définitivement arrêté et deux variantes sont à l'étude. La première variante fait entrer le tramway dans le quartier du Wihrel par la rue des Cerises et le fait traverser le centre du territoire d'étude. La seconde variante, qui a la préférence des élus municipaux d'Ostwald envisage l'implantation

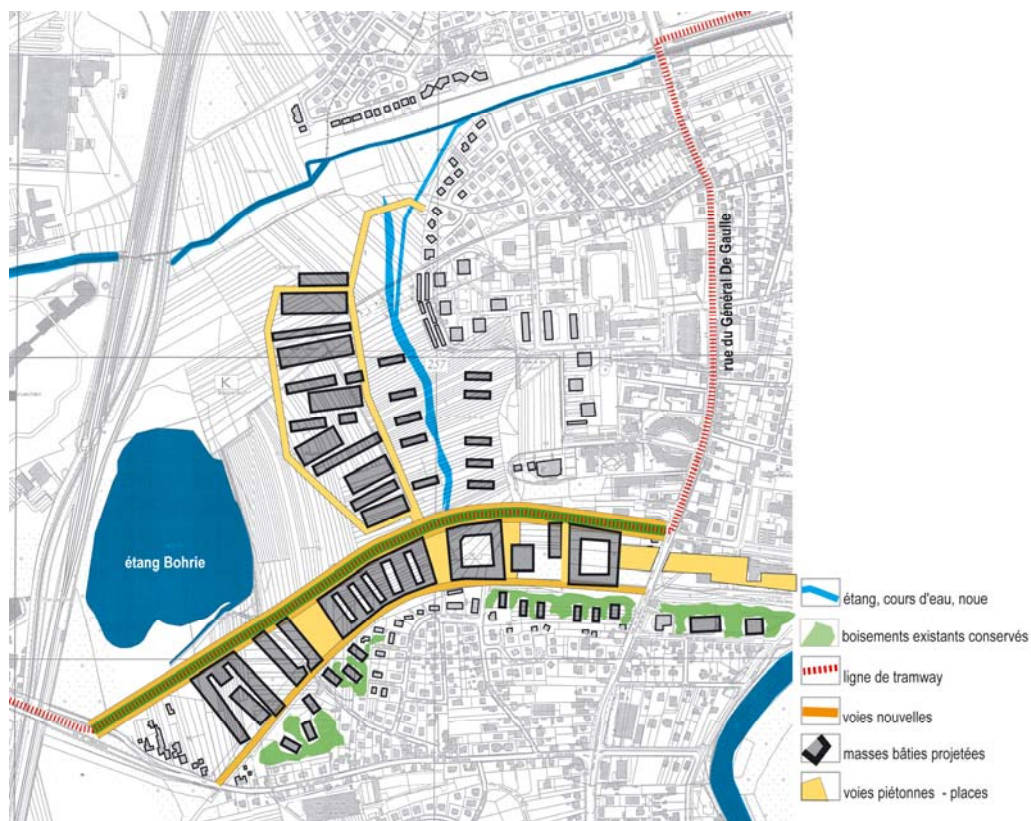
¹⁰ Cahier des Clauses Techniques Particulières, « Marché de définition pour l'aménagement du quartier du Point d'eau à Ostwald », Communauté Urbaine de Strasbourg, 25 octobre 2001 et *Dernières Nouvelles d'Alsace*, « Le tram, un début de désenclavement », 22 septembre 2000.

¹¹ *Dernières Nouvelles d'Alsace*, idem.

¹² *Dernières Nouvelles d'Alsace*, « Le désenclavement dans les tuyaux », 19 septembre 2001.

du tramway au droit de la rue de l'Île aux Pêcheurs, profitant de l'emplacement réservé mis en place en 1983 pour la création d'une nouvelle liaison routière est-ouest. Il est par ailleurs précisé que les candidats auront à « prendre en compte l'insertion de la ligne de tramway dans l'urbanisation ». Les tâches de l'urbaniste du quartier et du service de la CUS en charge du tramway sont donc clairement distinctes dès le lancement de la consultation.

Le rendu des propositions pour l'aménagement des rives du Bohrie a lieu en juillet 2002, en avance d'un mois sur le calendrier défini au lancement de la consultation, afin d'intégrer un temps de « négociation » et de coordination entre les équipes chargées du tramway et les urbanistes lauréats avant le lancement des concertations publiques relatives à l'extension du réseau de tramways (et préalables obligatoires de l'« Enquête Publique » devant débiter à l'automne 2002). En août 2002, la proposition élaborée par le groupement Linder – TOA est retenue à l'unanimité du jury. Le tracé de la ligne de tramway proposé par cette équipe se distingue de celui figurant dans les documents de concertations publiques par son intégration au centre du nouveau quartier, sur un boulevard bordant sur sa façade sud plusieurs îlots venant terminer le quartier pavillonnaire, avec des formes urbaines beaucoup plus compactes. Au nord, le boulevard urbain prend la forme d'un quai, rendant visible et sensible la fonction de zone d'épandage de la zone de loisirs paysagère entourant l'étang du Bohrie. Le directeur de la « Direction Tramway » à la CUS, André Van Der Marck fait partie du jury et vote en faveur du projet¹³. Le maire d'Ostwald affirme son souhait de voir la première tranche du nouveau quartier réalisée dès l'arrivée du tramway dans la commune, c'est-à-dire en 2006.



Projet Linder – TOA - Lollier, lauréat du « Marché de définition » pour l'Aménagement des Rives du Bohrie en 2002

¹³ Témoignage oral de Catherine Linder, mandataire de l'équipe Linder – TOA – Lollier lauréats du marché de définition pour l'urbanisation des « Rives du Bohrie » en 2002 et chargé de la mise en œuvre du projet urbain ainsi qu'Archives Ville / CUS : 1300w1, Organisation du « marché de définition pour l'Aménagement des Rives du Bohrie » et suivi du projet (2000-2004).

1.3. Projeter et transformer la ville : des desseins qui se précisent et se réalisent

À l'automne 2002, de nouvelles concertations sont organisées dans toute l'agglomération strasbourgeoise pour débattre des prolongations du réseau de tramways projetées. Le tracé des extensions prévues vers Ostwald semble moins susciter de débat ou d'opposition que les extensions devant traverser le quartier du Neudorf. L'Enquête Publique préalable à la Déclaration d'Utilité Publique relative aux nouvelles extensions du réseau de tramways a lieu en juin 2003. La localisation et la configuration du nouveau boulevard urbain figure dans le dossier mis à la disposition du public, tandis que le nouveau quartier n'est mentionné que dans les commentaires qui accompagnent les documents graphiques, sans indication de sa taille, de sa forme, du nombre d'habitants attendus. Au début de l'année 2003, des riverains du futur boulevard urbain opposés à la destruction de l'espace boisé classé existant se regroupent au sein de l'association Opale, Ostwald Protection et Amélioration de l'Environnement. L'association, rapidement forte de 70 membres ne s'oppose pas à la création de la ligne de tramway mais à la création des quatre voies de circulation du boulevard qui l'entoure. Plusieurs manifestations sont organisées par cette association et les habitants du quartier pavillonnaire qui jouxte le futur boulevard.

Une autre opposition à cette implantation du boulevard urbain se fait entendre en coulisse avant la découverte du tracé soumis à concertation publique : celle de l'équipe d'urbanistes et paysagistes lauréats du marché de définition et donc en charge de la mise au point du projet d'urbanisation des rives du Bohrie. En effet, le tracé du tramway présenté au public remet fortement en cause le schéma d'urbanisme qui avait fait consensus quelques mois plus tôt, et ce, malgré les négociations engagées entre le bureau d'études chargé du tramway et les concepteurs du nouveau quartier dès leur désignation, à l'été 2002 : le boulevard urbain ne se trouve pas au centre du nouveau quartier, mais en marque la limite sud, en contact direct avec un quartier pavillonnaire qui lui tourne le dos. Cette implantation a le désavantage de différer toute transformation de la façade sud à des échéances incertaines et lointaines. Comme dans le schéma issu de l'étude ADEUS de 1998, le projet lauréat du marché de définition proposait d'implanter ce boulevard, ainsi que la voie du tramway, quelques centaines de mètres plus au nord, afin de créer un front bâti cohérent qui viendrait terminer le quartier pavillonnaire adjacent et lui donner une véritable façade sur le boulevard. Le boulevard lui-même est aménagé sur l'une de ses « rives » comme un quai mettant en scène la confrontation de l'ancienne gravière transformée et du nouveau quartier dense traversé par le tramway. L'équipe d'urbanistes fait valoir cette proposition auprès du GETAS, bureau d'étude en charge de la mise au point technique du projet de tramway et de la Direction Tramway de la Communauté Urbaine de Strasbourg lors de plusieurs réunions organisées à l'automne 2002 : les responsables du projet refuseront systématiquement toutes les modifications proposées par les urbanistes. Quelles sont les raisons objectées à ces refus ? Sur la localisation du boulevard et donc de la plate-forme du tramway, la Direction Tramway et le GETAS invoquent le calendrier du projet qui ne permettrait pas de perdre trois mois à étudier un nouveau tracé pour le boulevard. Mais qu'est-ce qui explique que le calendrier du projet soit si intangible, dès l'automne 2002, alors que les procédures d'enquête publique sont à peine engagées ? On rappellera ici que le calendrier du projet de tramway est défini à partir de son échéance, comme un compte à rebours¹⁴ : la date d'inauguration est définie afin de permettre aux habitants de pouvoir s'approprier le tramway et d'oublier les nuisances liées aux travaux avant les échéances électorales à venir, et aux élus de pouvoir faire campagne en

¹⁴ Cf. Nadia Arab, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage. Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*, Paris, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, thèse de doctorat, 2004.

mettant en avant cette réalisation visible de tous¹⁵. Cette règle, influant sur le phasage du projet, et justifiant pour les rives du Bohrie le maintien du tracé d'un boulevard peu structurant pour l'urbanisation à venir, se situe dans la continuité de la « Stratégie globale de communication¹⁶ » établie pour la première ligne de tramway de Strasbourg en 1990. Celle-ci évoquait en particulier la nécessité de prendre en compte dans le calendrier du projet une durée assez longue pour « faire essayer » et « utiliser » le nouveau réseau de transports publics afin d'en confirmer, à posteriori, l'utilité publique parfois contestée au moment de l'obtention de la DUP.

L'aménagement et la largeur de l'emprise du boulevard également mise en question par l'équipe d'urbanistes n'est pas plus négociable que sa localisation, car l'aménagement d'un boulevard autour du tramway doit contribuer à affirmer la continuité et la cohérence des espaces publics de toute l'agglomération, au risque, dans le cas des environs du Bohrie, de ne pas prendre en compte l'environnement proche¹⁷. On imaginerait volontiers que les réaménagements des rues empruntées par le tramway sont le fruit d'une dialectique entre la nécessité de trouver une cohérence à l'ensemble du réseau de tramways et des espaces publics de la ville tout en tenant compte de la configuration particulière des lieux traversés. Le boulevard du Bohrie est conçu comme s'il traversait un territoire vierge, en attente d'importantes transformations à venir. Les concepteurs de l'aménagement des voies bordant le tramway ne négocient pas avec son contexte, mais imposent leur logique à ce territoire, tirant profit d'un rapport de force qui leur est favorable, grâce à l'investissement politique fort dont le tramway fait l'objet.

La voie du tramway correspondra dès lors à l'emplacement réservé arrêté en 1983, ce qui rend nécessaire la révision du projet de nouveau quartier sans en remettre en cause les idées essentielles, à l'exception évidemment de la localisation de la ligne et des stations de tramway au centre du quartier. On retient de cet épisode que l'implantation d'une ligne de tramway, grand projet pouvant se concrétiser, en apparence, dans un temps très court – le temps d'un mandat, à travers lequel les élus mettent en avant leur action, se prête difficilement à la négociation, même avec un projet d'urbanisation dont le tramway doit être l'élément structurant. Le tracé adopté pour la ligne de tramway autonomise les deux projets, qui pourront chacun évoluer à leur manière, selon leurs propres temporalités, sans que l'avancement de l'un ne retarde ou n'accélère la progression de l'autre.

La commission d'enquête publique rendra un avis positif, sans réserves, au projet d'extension du réseau de tramways le 10 décembre 2003. Dans son rapport, la commission accuse ouvertement, sans les nommer, certaines associations de recourir à la désinformation pour mobiliser contre le projet. L'avis positif est assorti de cinq recommandations dont l'une concerne le boulevard devant desservir le nouveau quartier des « Rives du Bohrie ». Il est souhaité que la largeur du futur boulevard soit préservée, grâce au maintien de deux files de circulation dans chaque sens.

1.4. Des mobilisations associatives visant à préserver l'intérêt général ?

L'association « Opale » poursuit ses actions au début de l'année 2004 malgré l'avis favorable puis la publication de l'arrêté préfectoral permettant le début des travaux. On notera que les militants de l'association rappellent dès que la parole leur est donnée¹⁸, qu'ils ne

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Archives Ville / CUS : 958w133, « Stratégie globale de communication », société Puissance 3, 1990.

¹⁷ Témoignage oral de Catherine Linder, mandataire de l'équipe Linder – TOA – Lollier lauréats du marché de définition pour l'urbanisation des « Rives du Bohrie » en 2002 et chargé de la mise en œuvre du projet urbain.

¹⁸ Cf. site Internet de l'Association « Opale », consulté le 10 juin 2010 : <http://ostwald-opale.blogspot.com/search?updated-min=2005-01-01T00%3A00%3A00%2B01%3A00&updated-max=2006-01-01T00%3A00%3A00>

s'opposent pas au tramway, et à fortiori pas à son passage à travers la forêt. Le tramway est devenu totalement consensuel à Strasbourg, et la poursuite des études engagées par les équipes municipales de gauche de 1989 à 2001 par les nouvelles équipes élues alors est le signe que le bien-fondé du développement du réseau de tramways est difficile à mettre en cause. Les questions et les mobilisations se fondent donc dès lors plus sur les modalités de mise en œuvre, les tracés, les réaménagements qui accompagnent le développement du réseau. La très large majorité des recours déposés auprès du Tribunal Administratif de Strasbourg pour remettre en question la Déclaration d'Utilité Publique porte donc sur des éléments du projet qui ne répondraient pas à l'intérêt général, mais jamais sur le bien-fondé d'étendre le réseau de tramways. Ainsi, l'association « Opale » fonde son recours contre la réalisation du boulevard urbain devant entourer la plate-forme du tramway près de l'étang Bohrie à travers des massifs boisés sur la contradiction qu'il y aurait à développer conjointement une infrastructure routière et une nouvelle offre de transports collectifs devant, en théorie, permettre de réduire la nécessité du recours à l'automobile. Sur la forme, l'association conteste la faiblesse des études d'impact et plusieurs erreurs de procédures.

La déclaration d'Utilité Publique est annulée en novembre 2004 par le Tribunal Administratif de Strasbourg. Le jugement n'évoque pas le boulevard des rives du Bohrie, mais plusieurs autres insuffisances qui émailleraient certaines études figurant dans le dossier soumis à l'enquête publique en 2003.

Entre-temps, le projet d'urbanisation des Rives du Bohrie a dû évoluer, pour se conformer à la nouvelle localisation du boulevard urbain et des stations de tramway. L'implantation de nouveaux équipements a été prévue, faisant baisser à moins de 750 le nombre de logements prévus. Une emprise pour l'implantation d'un « centre commercial », à l'angle entre le nouveau boulevard et la rue du Général Leclerc a été réservée. Au sud du boulevard, des logements étudiants sont envisagés. La poursuite des études relatives au quartier est, en 2004, suspendue en attente d'une décision du préfet relative à la loi sur l'eau, l'ensemble du site étant inondable. Le projet fait l'objet d'un article dans *Les Dernières Nouvelles d'Alsace* le 15 juin 2004, comportant un plan divisant le projet en trois phases. Dans le même article, sont cités des propos du maire d'Ostwald rappelant qu'« il s'agit du seul site de la CUS où l'on crée une urbanisation autour du tram et non pas le contraire¹⁹ », annonçant la réalisation des nouveaux équipements dès 2005-2006, en même temps qu'une première phase de logements, en coordination étroite avec la mise en service du tramway. Sur la même page, un article rapporte les prises de position de l'association Opale à propos du boulevard urbain. L'annulation de la DUP qui intervient en novembre 2004 ne remet pas en cause ce calendrier, et doit même permettre d'assurer que la réalisation d'une première phase du quartier sera achevée en même temps que la prolongation du tramway.

Les mois qui suivent la suspension de la DUP, et les nouvelles phases de concertation et d'Enquête Publique qui y sont organisées sont utilisés par les opposants au boulevard urbain pour faire entendre leurs prises de position, et développer leur argumentaire. La destruction des forêts du Kreuzlegert et Ziegelgert²⁰ est ainsi contestée en objectant de l'intérêt particulier de ces massifs boisés. D'autres associations, comme Alsace Nature Environnement ou le Conservatoire Alsacien des Sites les rejoignent. Des manifestations originales, comme le parrainage d'arbres voués à la destruction sont organisées, mobilisant jusqu'à 1000 personnes.

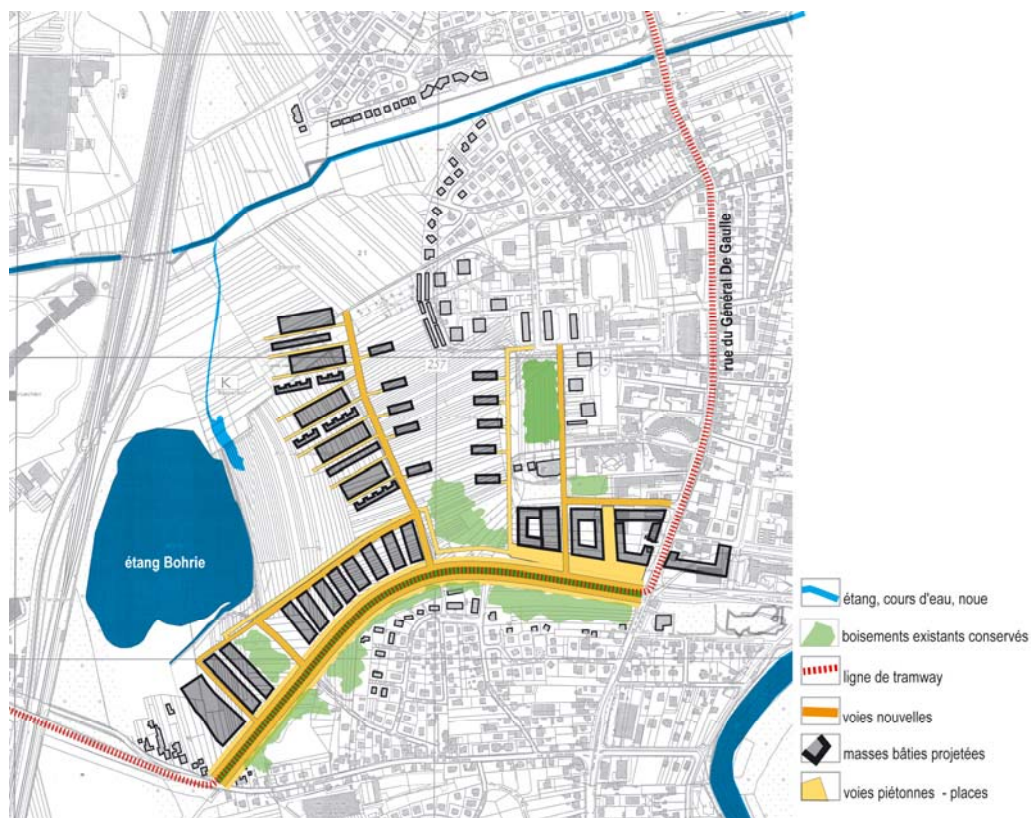
[3A00%2B01%3A00&max-results=3](#) et « Ostwald. Tram : le bras de fer d'Opale », *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 29 juin 2005.

¹⁹ « Les rives du Bohrie se profilent », *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 15 juin 2004.

²⁰ Seuls les militants des associations demandant la préservation des forêts utilisent les toponymes de ces dernières. Les élus et techniciens de la Communauté Urbaine de Strasbourg utilisent plutôt le mot « taillis » ou « forêt » pour évoquer les mêmes lieux, soulignant par la même qu'ils n'ont rien de particulier.

Ces mobilisations débouchent sur une négociation, qui aboutit à la proposition de mise en place d'un écran anti-bruit de plus de trois mètres de hauteur préservant la tranquillité des riverains et à la réduction du nombre de files de circulation à une seule dans chaque direction sur le boulevard. Des traversées pour les batraciens, communément appelées « crapauducs » sont également prévues. Les intérêts particuliers des riverains sont préservés par ces adaptations, l'intérêt général évoqué – à savoir la préservation d'une forêt remarquable – sont oubliés. On annonce le lancement d'une concertation²¹ sur la forme de l'écran anti-bruit, qui pourrait être une butte de terre végétalisée ou une palissade. Il est intéressant de noter que la question de la circulation routière suscite tant de controverses au sein de quartiers pavillonnaires dont la configuration est si propice aux déplacements automobiles (au détriment souvent des autres modes de déplacement). Le « boulevard urbain », notion utilisée avec parfois beaucoup de désinvolture par les urbanistes, semble évoquer bien plus, pour les profanes l'afflux massif d'une circulation incontrôlée qu'un lieu de cohabitation pacifique de tous les usagers de la ville, symbole d'une urbanité désirable. Malgré l'implantation de l'écran anti-bruit, répondant sans doute aux revendications qui ont entraîné la création de l'association en 2003, l'association Opale continue à contester les nouvelles voies de circulation automobile, citant l'exemple des aménagements réalisés le long du tramway à travers l'« îlot de Lombardie » comme la référence locale dont on pourrait s'inspirer pour aménager la traversée de la forêt par le tramway.

La DUP est rétablie un an plus tard, permettant le redémarrage des travaux, en y intégrant les modifications négociées comme l'implantation du mur anti-bruit.



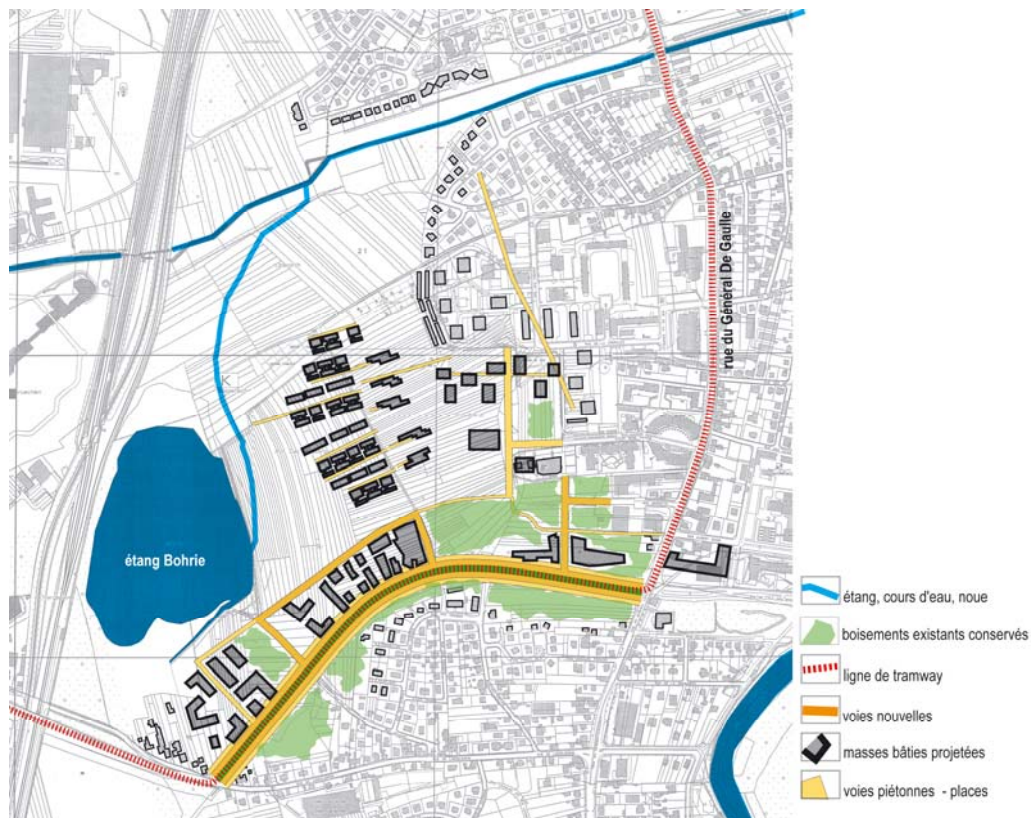
Projet Linder – TOA - Lollier, état en 2006

À partir de mars 2006, la mobilisation de l'Association « Opale » connaît son point d'orgue symbolique et médiatique avec l'installation dans un arbre situé sur l'emprise du

²¹ « Le tramway moins cher que prévu », *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 1^{er} avril 2005.

boulevard urbain projeté à travers la forêt du Kreuzlegert d'une cabane habitée en permanence par les militants aguerris de l'association « Alsace Nature Environnement ». Les militants quittent leur cabane le 20 mai 2006, n'ayant pas pu modifier le cours du projet²². Le chiffre de 78% d'arbres de la forêt du Kreuzlegert préservés pour la création du boulevard est un leurre, puisque, expliquent-ils, « avec le projet actuel des Rives du Bohrie, c'est toute la forêt qui saute !²³ ». L'adjoint au maire d'Ostwald Daniel Stoetzel leur rétorque que leur lutte n'avait pas lieu d'être, le projet d'extension du réseau de tramways, et avec lui le boulevard ayant été validé « démocratiquement, techniquement et juridiquement²⁴ ».

Les études concernant le nouveau quartier des « Rives du Bohrie » ne sont pas arrêtées au cours de cette mobilisation. Le retard pris dans l'attente de l'arrêté « loi sur l'eau » ne permettra pas d'accueillir les premiers habitants au moment de la mise en service du boulevard et de l'extension du réseau de tramways, même si la conception du quartier se fait simultanément à celle du tramway. Une première phase de concertation a lieu entre septembre et novembre 2006. Son bilan²⁵ rappelle la nécessité de préserver au maximum la forêt, et d'affirmer davantage les exigences environnementales des logements projetés.



Projet Linder – TOA - Lollier, état en 2008

L'extension de la ligne B du tramway vers Ostwald puis Lingolsheim sera mise en service en 2008, le boulevard urbain ayant lui été terminé à la fin de l'année 2007.

Les élections municipales de 2008 sont marquées par des débats sur le nouveau quartier des « Rives du Bohrie », que le principal opposant au maire sortant trouve trop dense. La piste envisagée par le maire sortant, Danièle Meyer-Traber, de démolir une partie des tours du quartier voisin du Wihrel en se servant du nouveau quartier pour reloger les habitants

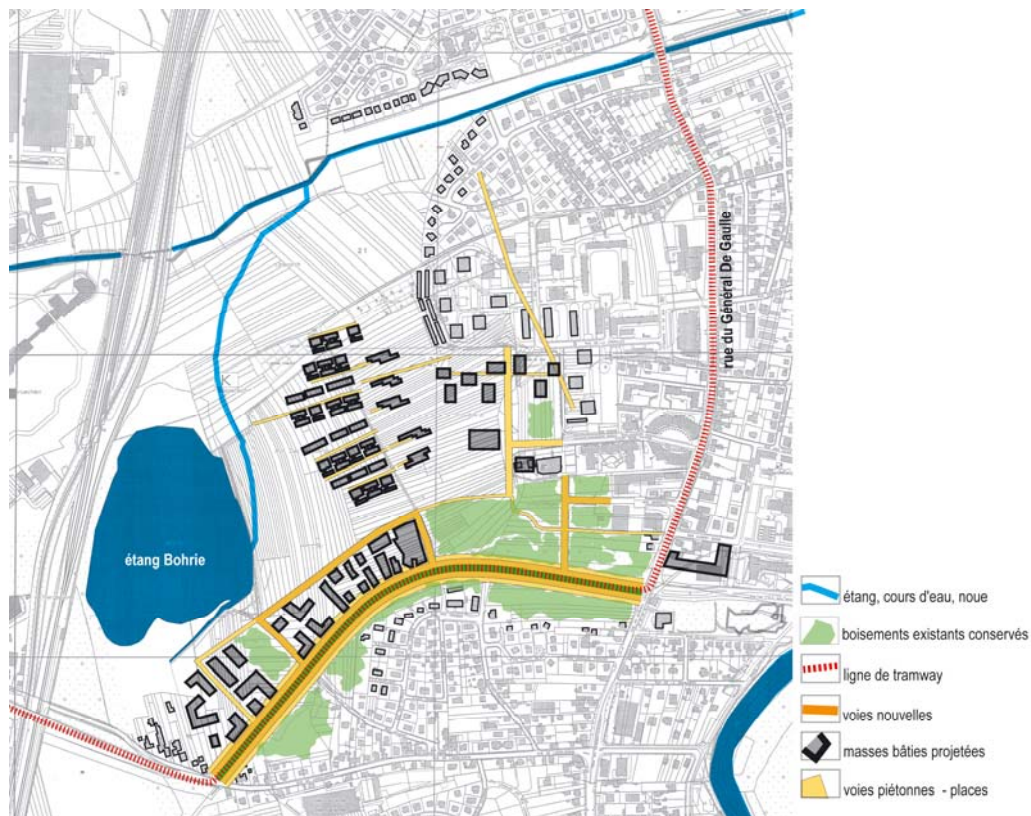
²² *Dernières Nouvelles d'Alsace*, « Ostwald. Alsace Nature décroche », 20 mai 2006

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Agence Linder, diaporama de fin de la seconde phase de concertation, 2009.

délogés fait également débat, le quartier constitué d'environ 1000 logement sociaux du Wihrel se caractérisant surtout par une image très positive de la part de ses habitants. Le candidat Jean-Marie Beutel, maire de 1995 à 2001, retrouve le siège de maire en mars 2008, et négocie immédiatement une baisse du nombre de logements dans le nouveau quartier, qui passe de 1000 à 950 logements, conséquence probable de la présence de deux anciens militants de l'association Opale au sein du nouveau conseil municipal. Les actions des militants n'ont pas remis en question le boulevard accompagnant le grand projet de tramway, mais ont rendu nécessaire la redéfinition du schéma d'urbanisation du quartier des « Rives du Bohrie » afin de préserver au maximum les fragments de forêt subsistants. Un petit morceau de la forêt, jusqu'alors destiné à être urbanisé à l'angle du boulevard et de la rue du Général De Gaulle devient « secteur de participation citoyenne » : la configuration de cette partie du projet devra être mise au point au sein d'ateliers auxquels seront conviés les habitants d'Ostwald. Cette modification du projet, ou plutôt ce « blanc » maintenu sur le plan d'urbanisation du secteur, doit permettre à la municipalité de montrer qu'elle est à l'écoute des associations et des habitants défavorables au projet : ce petit recul sur un morceau boisé doit contribuer à favoriser le consensus sur le reste du projet. Une nouvelle fois, le refus de toute modification sur le projet de tramway justifie l'évolution du projet urbain.



Projet Linder – TOA – Lollier figurant dans le dossier de création de ZAC soumis à « enquête publique » en 2009.

Le projet d'urbanisation des « Rives du Bohrie » est relancé en 2009, avec le lancement de la procédure de création de ZAC, pour laquelle trois nouvelles réunions de concertation thématiques et plusieurs ateliers sont organisés. Certains responsables de l'association Opale comme le « conseiller technique » François Erdinger, évoquent notamment leurs inquiétudes quant au développement de logements sociaux dans le nouveau quartier, faisant revenir, au moins dans l'image qui en transparaît dans les médias, la position de l'association Opale vers le « Nimby » qui avait été à l'origine de sa création. La concertation se conclut par plusieurs évolutions du projet, permettant de conserver, à la

demande des participants aux concertations, plus d'arbres encore des forêts traversées par le tramway et le boulevard qui l'accompagne. La nouvelle réduction des emprises urbanisées entraîne la densification des autres secteurs.

Le dossier de création de la Zone d'Aménagement Concertée des « Rives du Bohrie » a été adopté par délibération de la Communauté Urbaine de Strasbourg le 23 octobre 2009. Les travaux de renaturation des abords de l'étang ont été mis en chantier quelques mois plus tôt. La réalisation des premiers logements, après la publication de l'arrêté préfectoral de la ZAC, pourra s'engager à la fin de l'année 2010.

2. Comment fabriquer la ville avec ou sans le tramway ?

Le récit de ce projet permet d'illustrer la façon dont, dans un contexte particulier, on va tenter de faire le tramway avec la ville ou la ville avec le tramway. On retrouve ici la question de l'articulation entre le développement d'un réseau de transport urbain et un véritable projet urbain ; le premier peut-il constituer l'élément déclencheur du second ? Peut-il suppléer à son absence ? Le développement d'un réseau de tramways, en l'absence d'une réflexion globale sur l'aménagement de l'agglomération, peut-il être en lui-même l'élément déclencheur d'une transformation de la ville à travers l'évolution des modes de déplacements et de la mobilité ? La démonstration²⁶ de la corrélation entre la « mobilité facilitée » et le développement de l'automobile et l'extension périurbaine et multipolaire des villes ne peut pas être revisitée sur ce territoire d'étude des rives du Bohrie. En effet, le tramway ne fonctionne pas comme un pionnier rendant accessible des lieux jusqu'alors éloignés, mais doit contribuer à un report modal de l'automobile. En tant qu'équipement public, la proximité du tramway est indéniablement un atout pour des logements, comme l'est la proximité d'une école, d'un centre culturel, etc. Même dans le cas des « Rives du Bohrie », où le tramway contribue à la visibilité d'un nouveau territoire à conquérir par la ville, on ne peut analyser l'urbanisation comme la conséquence directe de l'arrivée du tramway. L'urbanisation des « rives du Bohrie » et la réalisation d'une nouvelle infrastructure routière ou de transport en commun en site propre ont cependant été associés dès 1992 : le boulevard du tramway apparaît comme le premier jalon du projet urbain, même si son achèvement précède de plusieurs années l'arrivée des premiers habitants. Le cas de l'aménagement des « Rives du Bohrie » permet d'observer que les temps d'élaboration, de maturation et de réalisation des différents « artefacts » qui composent la ville n'arrivent pas toujours à être bien accordés. L'articulation entre un projet urbain et l'implantation d'une ligne de tramway semble ne pouvoir bien fonctionner qu'à condition que la structuration du futur morceau de ville aura été définie au préalable, en laissant la place pour que le tramway vienne s'y insérer. L'inverse, où lorsque le tracé de la ligne définirait la configuration du quartier n'a pas fonctionné dans le cas étudié ici, car les logiques à l'œuvre et les modes de production et d'acceptation sociale, même si les deux projets sont des composantes d'une même politique urbaine d'aménagement, diffèrent profondément.

Cet exemple particulier montre aussi la façon dont le tramway reste sans aucun doute possible le « projet phare » porté par les élus, qui est prioritaire sur tous les autres projets en cours : la priorité du tramway dans la fabrication de la ville est incontestable, quels que soient les élus en place²⁷. L'investissement politique dont le tramway fait l'objet de la part des élus, les délais serrés qui caractérisent son développement rendent toute modification du tracé difficile, voire impossible dès lors que le processus de mise au point technique et juridique est

²⁶ Marc Wiel, *Le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Liège, Mardaga, 1999.

²⁷ On rappellera que Robert Grossmann et Fabienne Keller ont été élus à la mairie de Strasbourg et à la présidence de la Communauté Urbaine sur un programme où était remis en question le développement du réseau de tramways.

amorcé²⁸ : le caractère très sensible du projet limite très rapidement ce qui reste négociable, c'est-à-dire, principalement, tout ce qui pourrait remettre en question le calendrier de réalisation du projet. Pour la section desservant les Rives du Bohrie, la ré-étude de l'implantation du tramway par le GETAS²⁹ en fonction du projet urbain de nouveau quartier aurait pris trois mois environ³⁰ ; trois mois de retard pour un calendrier serré, qui est avant tout défini en fonction d'un objectif : inaugurer les extensions suffisamment longtemps avant la fin du mandat en cours des élus municipaux de 2001, c'est-à-dire 2007³¹. L'implantation des stations, du tracé, du terminus de la ligne ont pu être débattus, étudiés, en comparant plusieurs variantes, en les remettant en cause pour faire émerger une troisième solution, jusqu'à ce que la procédure devant mener à l'obtention de la Déclaration d'Utilité Publique soit engagée³². Dès le début de la procédure, on entre dans une phase où un impératif règne en maître, et définit donc les limites du négociable et du non-négociable : la date de la mise au service du nouveau réseau et, par conséquent, la durée des nuisances liées aux chantiers. On préféra donc retarder le projet urbain, moins visible politiquement à l'échelle de l'agglomération et de la ville, moins symbolique, moins investi de tous les attraits réels ou rêvés du tramway pour permettre à ce dernier d'être réalisé dans les délais impartis. Il semble qu'une fois que cette « grosse machine » est lancée, il soit impossible de l'arrêter avant que les termes définis au préalable n'aient été atteints. La logique du tramway s'impose aux autres réflexions sur l'avenir de la ville ; il s'impose par son impact rapidement perceptible, fort et durable sur les lieux qu'il traverse. Face au temps long de la « fabrication » d'un véritable morceau de ville (la ville peut-elle être achevée ?), le tramway se caractérise très clairement par la brièveté du temps où il se présente objectivement comme inachevé, le temps de la phase de chantier, où l'espace de la ville se présente comme « en devenir ». Le chantier du tramway ne dure que deux à trois ans de manière générale, trois années où les habitants et usagers de la ville pourront assister à toutes les étapes de la réalisation, et donc en subir aussi les nuisances. Mais l'achèvement du chantier du tramway est aussi observable par tous, à l'issue de ce moment parfois difficile, la circulation du tramway sur la plate-forme installée dans les rues réaménagées en est le signe visible pour chacun. Par rapport à l'incertitude qui caractérise tout projet urbain, le tramway propose une logique qui semblerait proche de la réalisation de tout autre équipement technique, dont les délais, les caractéristiques seraient totalement maîtrisables, sans aléa possible, et, par conséquent, sans modification substantielle possible.

Lors des différentes manifestations et mobilisations citoyennes sur l'aménagement urbain du secteur des rives du Bohrie (tram et logements), c'est invariablement le projet urbain qui sera amendé, et non les aménagements liés au tramway, pour répondre aux demandes des habitants, notamment pour la préservation des arbres.

Le projet de tramway apparaît donc comme un objet hybride, qui, lors de la réflexion qui en précède les phases opérationnelles s'apparente à un projet urbain, par la scénarisation, la réflexion sur les temporalités, les processus. En entrant dans une phase opérationnelle le tramway semble s'éloigner d'une démarche de projet urbain en se fixant des balises claires,

²⁸ Le type de missions qui se succèdent au cours de l'élaboration du projet architectural ou urbain sont définies par le code des marchés publics : AVP (études d'avant-projet), APS (Avant-Projet Sommaire), APD (Avant-Projet Détaillé), PRO (études de Projet), EXE (exécution de travaux).

²⁹ Groupement d'Etude du Tramway Strasbourgeois. Les péripéties ayant remis en cause le schéma de projet urbain lauréat du marché de définition de 2002 nous ont été rapportés par Catherine Linder.

³⁰ Témoignage oral de Catherine Linder, mandataire de l'équipe Linder – TOA – Lollier lauréats du marché de définition pour l'urbanisation des « Rives du Bohrie » en 2002 et chargé de la mise en œuvre du projet urbain.

³¹ La prolongation d'une année, dans toute la France, du mandat des élus municipaux permettra même d'inaugurer la majeure partie des extensions projetées en 2002 malgré la suspension de la DUP et l'arrêt du chantier de novembre 2004 à novembre 2005.

³² Nadia Arab, thèse citée.

des délais déterminés et non-négociables, des procédures techniques très clairement définies et des aménagements certes adaptés et déclinés en fonction des lieux traversés mais ayant tendance à se standardiser. Dans cette seconde phase, c'est donc une logique technique, correspondant bien évidemment aux techniques de plus en plus pointues mises en œuvre dans la réalisation d'une ligne de tramway, qui impose ses règles et ses cadres. Rappelons que cette standardisation est souhaitée puisqu'elle est aussi mise à profit pour affirmer, dans l'aménagement de l'espace public la cohérence (cohésion ?) de l'agglomération (autour du tramway).

Annexe 1 : chronologie

1971 - 1973	Construction du quartier du Wihrel par le bailleur social « Habitat moderne »
1964 - 1985	Exploitation de la gravière du Bohrie
1983	Publication du POS d'Ostwald
1984	Etude d'un nouveau quartier près du Bohrie. Elaboration d'un dossier de ZAC.
1992	Diagnostic urbain d'Ostwald, ADEUS. Identifie le secteur des « Rives du Bohrie » comme l'un des lieux pouvant être urbanisé.
1995	Etude de programmation et de capacité ADEUS / Urba-concept. La nécessité de cordonner la réalisation de voies nouvelles avec le nouveau quartier est rappelée.
1997	Etude SOGREAH, identifiant la nécessité de conserver la fonction de lieu d'épandage des crues aux alentours de l'étang Bohrie.
1997	Organisation d'un concours d'idées réservé aux étudiants en architecture strasbourgeois par la CUS. Tous les projets intègrent le tramway conformément à l'étude de l'ADEUS en cours.
1998	Rendu de l'étude préalable de l'ADEUS sur l'urbanisation des « Rives du Bohrie ». Le tramway est intégré au projet et doit permettre de conforter la centralité du quartier.
1998	Pré-étude de définition des extensions futures du réseau de tramway. Les prolongations vers Ostwald et Lingolsheim sont à l'étude, autour de plusieurs tracés possibles.
2000	Etudes menées par Catherine Linder pour l'aménagement paysager des abords de l'étang du Bohrie.
2000	Premières concertations sur l'extension du réseau de tramway en direction d'Ostwald. Le tracé définitif à Ostwald n'est pas fixé.
Mars 2001	Elections municipales. Changement d'équipe municipale à Ostwald. Danièle Meyer-Traber maire.
25 octobre 2001	Lancement du marché de définition pour l'urbanisation des « Rives du Bohrie ».
Fin 2001	Abandon du tracé du tramway le long de l'Ostwaldgraben et étude d'un nouveau tracé suivant le nouveau boulevard.
Juin - Juillet 2002	Concertation sur les extensions du réseau de tramway. Réunions à Ostwald. Le nouveau tracé par le boulevard du Bohrie est entériné.
Septembre 2002	Désignation de l'équipe Linder – TOA – Lollier comme lauréate du Marché de Définition relatif à l'urbanisation des Rives du Bohrie
15 janvier 2003	Création de l'Association Opale, contre le boulevard urbain.
Juin – juillet 2003	Enquête publique relative aux extensions du réseau de tramways.
7 septembre 2003	Marche de l'Association Opale contre le boulevard urbain accompagnant le tramway
Janvier 2004	Avis positif sans réserves de la part de la Commission d'enquête publique pour l'extension du réseau de tramways. Recommandation concernant le maintien de l'emprise du « boulevard du Bohrie ».
Février 2004	Dépôt d'un recours contre la Déclaration d'Utilité Publique par l'Association Opale. Organisation de manifestations.

Mai 2004	Déclaration d'Utilité Publique relative aux extensions du réseau de tramways. Début des travaux dans toute la ville.
15 juin 2004	Publication du projet d'urbanisation des Rives du Bohrie dans les Dernières Nouvelles d'Alsace.
4 novembre 2004	Annulation de la Déclaration d'Utilité Publique par le Tribunal Administratif de Strasbourg.
4 novembre 2005	Rétablissement de la Déclaration d'Utilité Publique par la Cour Administrative d'Appel de Nancy. Reprise du chantier de réalisation des extensions du réseau
29 janvier 2006	Manifestation organisée par l'association « Opale » sur l'emplacement du futur boulevard.
7 mars 2006	Lancement de la révision du POS d'Ostwald pour permettre notamment la réalisation du quartier des « Rives du Bohrie ».
20 mars 2006	Installation d'un militant d'Alsace Nature dans un arbre situé sur l'emprise de la forêt du Kreuzlegert devant être défrichée pour la réalisation du boulevard urbain.
22 mars 2006	Début du défrichage de la forêt pour la réalisation du boulevard urbain.
20 mai 2006	Fin de l'occupation d'un arbre par les militants de l'association « Alsace Nature Environnement ».
Septembre – octobre 2006	Première phase de concertation concernant le projet d'urbanisation des « Rives du Bohrie ».
Automne 2007	Rejet du PLU par le Conseil Municipal d'Ostwald à la suite de la scission du groupe majoritaire.
30 janvier 2008	Mise en service de l'extension de la ligne B entre « Elsau » et « Ostwald – Mairie »
23 mai 2008	Mise en service de l'extension de la ligne B entre « Ostwald Mairie » et « Lingolsheim – Tiergaertel ».
Janvier – avril 2009	Concertation publique préalable à la création de la ZAC des « Rives du Bohrie ».
Du 15 janvier au 16 février 2010	Enquête publique préalable à la création de la ZAC des « Rives du Bohrie ». Enquête publique relative à la révision du POS d'Ostwald et sa transformation en PLU.

Annexe 2 : tableau des situations de négociation

Négocié	Non négocié
<p>2005-2006</p> <p><u>Entre quels acteurs</u> : des riverains habitant du quartier « Belle Hélène » (?), des élus et des techniciens.</p> <p><u>Intérêts défendus</u> : Protection des habitants du bruit du tramway et de la circulation sur le nouveau boulevard.</p> <p><u>Aboutissement de la négociation</u> : Construction de murs anti-bruit.</p>	<p>2002-2003</p> <p><u>Entre quels acteurs</u> : Catherine Linder (maître d'œuvre du quartier des Rives du Bohrie) et le GETAS (Bureau d'étude chargé de la mise au point technique du tramway), élus politiques en arrière-plan.</p> <p><u>Intérêts défendus</u> : Intégrer la ligne de tramway au centre du quartier, ce qui nécessite son déplacement de plusieurs dizaines de mètres OU poursuivre les études sans retard</p> <p><u>Aboutissement</u> : Maintien du tracé.</p>
	<p>2006</p> <p><u>Entre quels acteurs</u> : Militants écologistes, élus et techniciens.</p> <p><u>Intérêts défendus</u> : protection de la forêt du Kreuzlegert OU réalisation d'un boulevard urbain autour du tramway</p> <p><u>Aboutissement de la négociation</u> : Pas de modification du boulevard MAIS amendement</p>

	<p>du projet urbain – réduction du nombre d'immeubles pour maintenir davantage d'arbres. Réduction apparente du nombre de voies de circulations par la mise en place d'emplacements de stationnement dessinés (qui pourront si nécessaire devenir une voie de circulation supplémentaire si le trafic le justifie).</p>
<p>2001-2002 <u>Entre quels acteurs :</u> Direction tramway – CUS et nouveaux élus d'Ostwald en 2001. <u>Intérêts défendus :</u> Modification de l'implantation du tramway à Ostwald, passage par la rue du Général Leclerc puis par l'emplacement réservé au POS. Remise en question des études réalisées jusqu'alors. <u>Aboutissement de la négociation :</u> Modification du tracé du tramway. Perte de lisibilité de l'articulation entre le tramway et le nouveau quartier mais plus forte intégration du tramway au nouveau boulevard urbain.</p>	
<p>2004-2006 <u>Entre quels acteurs :</u> Catherine Linder (maître d'œuvre du quartier des Rives du Bohrie) et le GETAS (Bureau d'étude chargé de la mise au point technique du tramway). <u>Intérêts défendus :</u> Modification de l'implantation des stations en fonction du projet urbain <u>Aboutissement de la négociation :</u> Déplacement léger des stations pour mieux s'articuler avec le projet urbain.</p>	<p>2004-2006 <u>Entre quels acteurs :</u> Catherine Linder (maître d'œuvre du quartier des Rives du Bohrie) et le GETAS (Bureau d'étude chargé de la mise au point technique du tramway). <u>Intérêts défendus :</u> Modification des traversées de la plate-forme du tramway en fonction des voies structurant le nouveau quartier <u>Aboutissement de la négociation :</u> Pas de modification des traversées prévues, mais transformation ultérieure réalisée au moment de la réalisation de la première tranche du quartier.</p>
<p>2008 <u>Entre quels acteurs :</u> Elus d'Ostwald et Communauté Urbaine de Strasbourg <u>Intérêts défendus :</u> Réduction du nombre de logements du quartier, pour conserver plus d'espaces verts. <u>Aboutissement de la négociation :</u> Baisse du nombre de logements, passent de 1000 à 950.</p>	

Quelques éléments de conclusion

Après avoir approfondi l'analyse de deux fragments du réseau de tramways strasbourgeois, qui ont tous deux donné lieu à la création de nouveaux espaces publics et au remodelage, par conséquent, de leur environnement, on tentera de revenir sur la façon dont la nécessité de négocier s'est parfois imposée sur des projets pour lesquels la collectivité se limitait le plus à la consultation des riverains, usagers, citoyens, habitants. On reviendra donc en conclusion sur les préalables aux temps de négociations relevés, sur leur objet et sur le rôle des médias.

L'un des points communs de toutes ces phases de négociation est d'avoir été l'aboutissement – ou la porte de sortie – de moments conflictuels³³, plus ou moins forts, plus ou moins mobilisateurs. Ces conflits ont donné lieu à des manifestations, à l'apposition de banderoles, à la distribution de tracts par des groupements d'habitants se réunissant sur une revendication particulière ou par des associations de quartier déjà anciennes. Les projets de transformation de l'« îlot de Lombardie » ont ainsi suscité la création de plusieurs associations de défense ou de protection successives, qui se sont assoupies dès que les intérêts défendus menaient à une forme de négociation et de compromis. L'aménagement des « Rives du Bohrie » a entraîné la création d'une association spécifique, « Opale », qui a élargi ses objectifs à la « préservation de l'environnement » dans l'ensemble de la commune d'Ostwald.

Quelles sont les causes locales des conflits et des controverses relevées sur les deux territoires étudiés ? Peut-on observer des similitudes ?

On ignore si, en 1990, la contestation des habitants de l'« îlot de Lombardie » portait sur le tramway lui-même, ou simplement sur la localisation de sa plate-forme. Cependant, en 2003, l'association « Opale » s'est clairement positionnée en faveur du tramway, considéré comme un bon moyen de limiter l'usage de l'automobile, mettant dès lors en question la nécessité de réaliser le boulevard routier des « rives du Bohrie ». Dans les deux situations, ce sont cependant les arbres qui focalisent l'attention des habitants et justifient leur engagement. Quelles peuvent être les significations qui se rattachent à l'arbre, dans l'esprit de ces habitants ? Les argumentaires relevés portent tant sur la qualité d'usage d'un espace vert en milieu urbain (« Petit bois » de l'« îlot de Lombardie »), qu'à son rôle dans un écosystème complexe. On relève donc que l'arbre cristallise et incarne aussi des intérêts locaux comme profiter d'un espace public arboré près de chez soi ou vivre au bord de la forêt, et généraux, comme préserver l'équilibre d'un écosystème, protéger l'environnement. Cette oscillation entre intérêt général et intérêt particuliers que permet l'arbre permet aux mouvements de contestation de construire leurs actions en mettant directement en question l'intérêt général défendu par les élus et leurs services techniques. En privilégiant la contestation d'un « intérêt général » qui ne serait pas partagé, les associations locales peuvent ainsi réussir à s'attirer des soutiens au-delà du cercle restreint des riverains du projet, au départ généralement de la manifestation. Le qualificatif de « nimbyisme³⁴ », parfois utilisé par les élus pour disqualifier la légitimité de telles contestations, est dès lors neutralisé, puisque l'intérêt supérieur de l'environnement est mis en jeu.

Dans le cas de l'« îlot de Lombardie », le tramway a été accepté, même s'il a tout d'abord été un peu « bousculé » pour préserver les arbres. Le contexte de la première négociation sur l'implantation du tramway à travers l'îlot doit dès lors être rappelé : en 1990-

³³ G. Meeus, « La médiation, pour encadrer et résoudre les conflits du cadre de vie », *Environnement et société*, 18, 1997, cité dans P. Melé et al., *Conflits et territoires*, 2003.

³⁴ De « Nimby », expression formée à partir de la phrase « Not In My BackYard », pas à l'arrière de mon jardin, pour qualifier les luttes de riverains fondées sur la défense exclusive de leurs intérêts particuliers.

91, alors que le chantier de la première ligne n'a pas débuté, le projet de tramway est encore relativement mal accepté (des sondages indiquaient en 1990 que seuls 50,2% des personnes jugent que le tramway représente une opportunité pour l'avenir de Strasbourg³⁵). Mais les remises en question en cascade qu'il provoque au sein de ce morceau de territoire ne sont pas acceptées, car elles modifient un statu quo en vigueur depuis 60 ans, qui s'apparente à un abandon d'un territoire par la collectivité. Par ailleurs, en 1991, les processus de mise en œuvre sont encore peu « balisés », et relèvent de l'expérimentation « in-situ ». En 2002, pour les dernières extensions mises en service, le processus se veut parfaitement maîtrisé, insensible aux aléas, rendant plus intangible le projet lui-même. Rappelons que la première ligne du nouveau tramway (A) strasbourgeois a été ouverte au public en décembre 1994, avec trois mois de retard sur le calendrier initial de 1990 mais que les deux lignes B et C ont été ouvertes au public en septembre 2000, avec trois mois d'avance sur le calendrier initial de 1996.

Quelle a été l'ampleur des mobilisations ?

Les projets affectant l'« îlot de Lombardie » ont mobilisé au-delà du seul cercle des riverains directement concernés par les projets. Cet élargissement des mobilisations est le résultat, notamment, du rattachement de nombreux projets de transformation de l'« îlot de Lombardie » à ceux concernant la place de l'Etoile. Les projets de réaménagement de la Place de l'Etoile ont, depuis le Plan d'Urbanisme Directeur élaboré sous la direction de Pierre Vivien, été considérés comme des éléments essentiels au développement de la ville de Strasbourg. En y rattachant l'« îlot de Lombardie », les planificateurs l'ont aussi mis en lumière, permettant aux projets qui allaient y prendre place de bénéficier d'une grande publicité. Par ailleurs, la conservation demandée par les habitants de l'« îlot de Lombardie » du « Petit bois » a systématiquement été justifiée par le faible nombre de squares dans le quartier du Neudorf, amenant aussi les habitants de ce quartier à se sentir concernés, à travers, notamment, leurs associations de quartier.

Les chantiers qui doivent transformer les abords de l'étang Bohrie ne cristallisent pas d'oppositions au-delà de la commune d'Ostwald. En 2006 cependant, les militants de l'association Opale bénéficient de l'aide de quelques militants aguerris d'une association de protection de l'environnement pour occuper une cabane dans un arbre proche de ceux destinés à être abattus. Mais les mobilisations ne s'élargissent pas au-delà de ces deux cercles, celui des riverains et celui des militants environnementalistes.

Quel rôle ont joué les médias locaux dans ces mobilisations ?

Les médias locaux traitent des mobilisations, mais ne permettent pas, semble-t-il, d'en élargir le cadre, même si leur diffusion pourrait le faire pressentir. Au-delà de la mission informative, revendiquée par les périodiques étudiés³⁶, le récit des conflits peut contribuer, en les faisant connaître à un plus large public :

- à accroître l'audience, à augmenter le nombre de protagonistes.
- à multiplier les prises de positions dans le conflit

³⁵ Sondage réalisé par le cabinet E&D en 1990, à partir de 19200 questionnaires distribués dans les boîtes aux lettres de résidents de la Communauté Urbaine de Strasbourg et dont 11075 ont été retournés. Un échantillon de 1024 questionnaires a ensuite été dépouillé en fonction des quotas issus des recensements réalisés par l'INSEE (sexe, âge, catégorie socioprofessionnelle, zone d'habitation)

³⁶ Principalement le quotidien *Les Dernières Nouvelles d'Alsace*, diffusées très largement dans le Bas-Rhin, mais aussi le quotidien *L'Alsace*.

- à légitimer les raisons du conflit (conflit = problème ou conflit = expression d'un problème ?)
- à légitimer l'objet du conflit si les intérêts en présence sont inégaux (héroïser le petit citoyen face à la grande machine politico-administrative)
- Délégitimer le conflit s'il ne s'appuie que sur des intérêts illégitimes, circonstanciels ou égoïstes (conflits de type Nimby).

Dans les deux cas étudiés, il est probable que la légitimité revendiquée par les habitants a été renforcée par le suivi et le relais assuré par les médias locaux, même si ces derniers ne paraissent pas avoir suscité de vocations militantes. On signalera le traitement de l'action des militants d'Alsace Nature Environnement en mars – avril 2006, qui contribue à mettre en avant l'inégalité du combat entre les « petits » habitants courageux et persévérants et les élus et technicien (trop ?) forts de leur légitimité politique et technique.

A-t-on vu émerger de véritables débats sur les formes urbaines ? Ou à la mise en place d'une contre-expertise venant des habitants – usagers – citoyens ?

Aucun de ces deux conflits ne semble avoir abouti directement à l'émergence d'une véritable structure de négociation pérenne permettant de co-élaborer les projets urbains, en invitant les habitants à s'y impliquer plus en amont. Cependant, les nouvelles équipes municipales élues en 2008 à Ostwald et Strasbourg ont souhaité réactiver et transformer les structures de concertation existantes. A Ostwald, le projet de ZAC des Rives du Bohrie a été soumis au débat lors d'ateliers thématiques organisés au début de l'année 2009.

Les conflits et négociations observés n'ont pas donné lieu à la formulation de contre-propositions ou à l'émergence d'une expertise engageant ensuite la négociation par l'usage de contre-projets ou d'alternatives. Pour le boulevard du Bohrie, l'exemple de la traversée du Schluthfeld est invoqué comme référence de voie nouvelle suivant une ligne de tramway sans permettre la circulation automobile. Cette absence de contre-projets peut s'expliquer par le faible nombre de personnes impliquées, et par la nature des intérêts défendus, qui privilégient la préservation, la protection d'éléments patrimoniaux ou paysagers à la transformation ou l'amélioration de l'état existant.

Comment s'articule le tramway avec les (autres) projets urbains ?

Le tramway est-il le déclencheur d'autres transformations urbaines ? Cette formule semble avant tout rhétorique, car les mutations qui se concrétisent après l'arrivée du tramway étaient latentes avant dans les deux cas étudiés. L'implantation du tramway ajoute un élément supplémentaire à prendre en compte dans la transformation du territoire – un élément avec lequel il faudrait négocier, et renforce l'attractivité et l'intérêt des lieux qu'il dessert, au moins symboliquement. Mais dans les deux cas étudiés, les projets urbains qui sont ou seront réalisés ont été pensés avant qu'une décision soit prise de desservir ces lieux par le tramway.

Le tramway provoque-t-il une accélération des processus à l'œuvre sur le territoire ?

On a observé que le tramway n'accélérait pas les processus à l'œuvre, mais les rendait dépendants de son élaboration. L'implantation du tramway à travers l'« îlot de Lombardie » a rendu obsolètes les réflexions engagées en 1987-88. La décision définitive du tracé de la prolongation de la ligne de tramway vers Ostwald a conditionné la poursuite des études concernant la réalisation du quartier des « Rives du Bohrie ». Les travaux du tramway, et les délais serrés dans lesquels ils devaient être menés à bien, n'ont pas permis d'entamer la réalisation du nouveau quartier simultanément.

La négociation, dans les projets urbains n'est-elle que l'aboutissement de la démonstration d'un rapport de force par une part des acteurs concernés par le projet, ou peut-elle devenir un mode de production courant de la ville ?

Les deux cas étudiés montrent que les négociations ont lieu après la démonstration d'un rapport de force, que la négociation n'est pas une modalité qui caractérise de manière générale la production du cadre de vie, en particulier lorsque les positions des différents acteurs sont visiblement inconciliables. On pourra donc parler de négociation – conflictuelle sur et autour du projet urbain plutôt que de projet négocié, même si l'aboutissement du conflit est le plus souvent la négociation et l'amendement du projet contesté. On distinguera cependant deux cercles de négociations où les modes de conciliation diffèrent : celui des experts habilités à négocier (ingénieurs, urbanistes, élus) et celui des profanes. Les premiers ont pour profession / ou mandat de mener à bien un projet urbain et / ou de tramway. Les seconds ne sont pas introduits dans la négociation qui s'opère entre les premiers, et le conflit est une modalité qui leur permet de s'introduire dans cette discussion, même s'il survient souvent plus tard : on aura ainsi remarqué, dans les deux cas étudiés, qu'un projet urbain n'est introduit dans l'espace public que lorsqu'un consensus autour d'un ou de deux scénarios s'est établi dans la première sphère des experts et élus. La négociation entre « profanes » et « experts » est dès lors d'autant plus difficile qu'il a déjà eu une phase de recherche de consensus entre les différents experts et élus, autour de la conviction partagée de défendre l'intérêt public. L'intégration des groupes d'habitants, d'usagers et de citoyens le plus en amont de la conception des projets pourrait permettre de désamorcer les sources de conflits : cette idée, qui justifie l'évolution actuelle de la politique municipale strasbourgeoise³⁷, et permet à des citoyens de s'acculturer avec le déroulement d'un projet urbain, n'empêche pas les divergences substantielles, sur l'interprétation de l'intérêt général de subsister. Et la mise en questions de l'intérêt général constitue sans aucun doute le fondement de toute action pleinement politique.

³⁷ Ces évolutions ont permis d'impliquer plus largement les habitants à la fabrication de leur cadre de vie, à travers de nouvelles modalités de désignation des membres de conseils de quartiers, mais aussi par l'organisation d'ateliers urbains sur de grands enjeux ou à propos de territoires dont l'aménagement concerne l'ensemble des habitants de la commune.

II. DENOTER ET CONNOTER : LES IMAGES DU PROJET “URBAIN” DE TRAMWAY

publiées dans les magazines municipaux et intercommunaux de Montpellier et Strasbourg entre 2002 et 2008

François NOWAKOWSKI

« [...] Par Image, on entend cette espèce de Métaphore, qui, pour donner de la couleur à la pensée, et rendre un objet sensible qui ne l'est pas, ou plus sensible s'il ne l'est pas assez, le peint sous des traits qui ne sont pas les siens, mais ceux d'un objet analogue. [...] L'IMAGE suppose une ressemblance, renferme une comparaison ; et de la justesse de la comparaison dépend la clarté, la transparence de l'Image ».

Jean-François Marmontel, article « Image » de l'*Encyclopédie méthodique*, 1782.

1. Introduction : contexte, méthode et questionnements

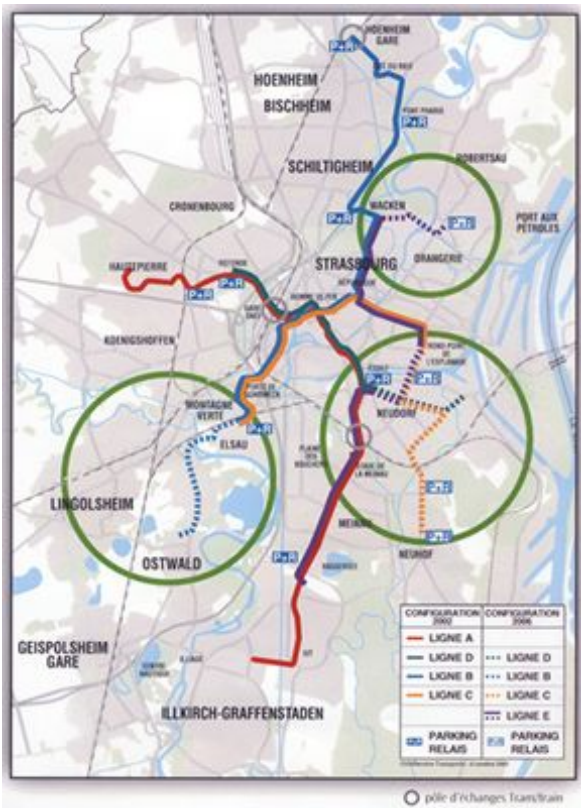
Contexte et constitution du corpus

En s'attachant aux images du tramway présentées dans les magazines municipaux et intercommunaux de Montpellier et de Strasbourg, cette étude interroge le « projet urbain négocié », en traitant conjointement de l'élargissement de la scène des projets et de la construction des cohérences du projet à travers ses figurations/images.

Le corpus étudié comprend les numéros du magazine *Harmonie*¹ publiés par la Communauté d'agglomération de Montpellier entre 2004 et 2008, les numéros du magazine *Montpellier notre Ville* publiés par la ville de Montpellier entre 2003 et 2008, les numéros de *CUS Magazine* publiés par la Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS) entre 2002 et 2008, et ceux de *Strasbourg Magazine* publiés par la ville de Strasbourg dans la même période.

De la sorte, les magazines montpelliérains permettent de suivre les concertations, les enquêtes publiques relatives aux lignes 2 et 3 du tramway, ainsi que le chantier, l'inauguration et la mise en service de la ligne 2. Quant aux magazines strasbourgeois, ils donnent à voir les concertations et les deux enquêtes publiques relatives à l'extension des lignes de tramway existantes et à la création d'une ligne E, le chantier, les inaugurations et la mise en service en plusieurs temps de ces extensions, ainsi que tous les débats et les controverses liés à l'interruption du chantier entre septembre 2004 et novembre 2005.

¹ Dans la suite de cette contribution, le magazine *Harmonie Montpellier* sera désigné par l'abréviation « HM », *Montpellier notre ville* par l'abréviation « MnV », *Strasbourg Magazine* par « SM », *CUS Magazine* par « CM ».



Plan du réseau de tramway de Strasbourg. Les tracés en pointillés ont été réalisés entre 2004 et 2008. Les extensions à plus long terme ne sont pas présentées. (CM, n°22, juillet-août 2003)



Plan du réseau de tramway de Montpellier, ne distinguant pas les lignes en projet des lignes réalisées (HM n°200, septembre 2003)

Une méthode d'analyse

- Les images ont tout d'abord été classées par ordre chronologique de leur parution, par ville.
- Ensuite, le contenu de chaque image a fait l'objet d'une analyse plastique et sémantique (que voit-on dans cette image ? Selon quel ordonnancement ? (devant / derrière, unité / diversité, cadrage, point de vue, qu'est-ce qui est montré ? qu'est-ce qui est caché ? quelle information nous apporte l'image ?...)).
- Cette analyse du contenu de chaque image a été ensuite mise en relation avec le contenu de l'article dont elle fait partie. Cette mise en regard permet d'introduire la question du rôle de l'image dans ces magazines (par exemple : l'image illustre-t-elle seulement les propos de l'article ? Ou sert-elle à démontrer ce qui est affirmé dans l'article ?).
- Enfin, on opère un retour sur la totalité des images relevées afin de faire émerger des « thèmes » qui permettront d'approfondir l'analyse comparative des images. Par exemple : la ville transformée (de quels ingrédients sont fait les images montrant la ville transformée ? peut-on distinguer les images strasbourgeoises des images montpelliéraines ?), les rituels (quelle est la fonction des images rituelles dans la communication sur le projet de tramway ?), les lieux de controverse (pourquoi certains lieux sont-ils plus présents que d'autres ?).

Un questionnement²

Au centre de cette investigation, on s'interroge sur le rôle des images, leur rôle intrinsèque ainsi que leur rôle associé au texte des articles. Les images possèdent un pouvoir indéniable de persuasion, indissociable de leur rôle pédagogique. Cependant, peut-on distinguer, dans les images, ce qui relèverait de l'information (des éléments du projet de tramway, par exemple) et ce qui relèverait de la promotion (des choix de mise en forme de l'image) ? Comment ces deux rôles se confrontent-ils et peuvent-ils être observés sur la même image ? Trouve-t-on des images qui ne relèveraient que de l'une de ces deux fonctions ?

Ces deux niveaux d'appréhension d'un même objet peuvent mener à s'interroger sur le rapport des images à la « réalité » et à la « vérité ». Dans quelle mesure les images reflètent-elles la réalité ? Suivant quelle limite les images disent-elles même la vérité, ou la travestissent-elles ? Cette double interrogation trouve sa pertinence notamment lorsqu'on aborde les photographies, qui constituent une représentation cadrée à travers un appareil photographique. Les plans et les vues d'ambiance, les perspectives photoréalistes relevées dans les magazines doivent aussi être regardées à travers ces deux questions. On peut s'interroger ainsi sur l'abondant feuillage dont les arbres sont toujours pourvus dans les vues d'ambiance. La présence de ce feuillage constitue-t-elle une tentative de tromper délibérément l'observateur, qui ne peut pourtant pas ignorer que les arbres ne gardent pas toutes leurs feuilles toute l'année ?

Cette condamnation des images, trompeuses au regard de la réalité, a suscité de nombreux commentaires. On relèvera en particulier la position d'Henri Lefebvre à propos de la production de l'espace urbain, qui formule une mise en garde contre le pouvoir des images et leur caractère réducteur : « Le visuel réduit le monde à un monde de l'image, "adversaire de l'imagination" puisqu'elle fragmente l'espace, elle le découpe et le remonte, perdant son unité et sa complexité ». Nous oublions ainsi que « l'espace ne consiste pas en la projection d'une représentation intellectuelle, en lisible-visible, mais qu'il est d'abord entendu (écouté) et agi (par les gestes et déplacements physiques) »³.

C'est néanmoins parce que les images constituent une synthèse révélant la réalité – ici d'une ville, d'un projet en train de se faire – à travers quelques éléments qui doivent faire sens qu'elles méritent d'être analysées. L'intérêt des images est justement d'être l'aboutissement d'un travail de sélection, de schématisation et de synthèse⁴ de la réalité (y compris pour les photographies !). C'est ce processus que l'on va tenter de déconstruire.

Michel Lussault, d'un autre point de vue, celui du géographe, nous rappelle le pouvoir de « sidération » que possèdent les images par rapport au langage, au point que certains iraient jusqu'à croire, que « l'image ne serait point séditeuse comme le langage parce qu'[...] elle exposerait l'intégralité de l'objet représenté, sans les travestissements de la phrase, du style, les sous-entendus et les sens pluriels des mots, une forme dénotative, elle proscrireait les troubles de la connotation »⁵.

Au contraire, donc, de cette fascination qui empêcherait de ne rien y voir, on cherche, dans la présente étude, à distinguer le dénoté du connoté dans ces images du tramway. On s'intéressera pour cela aux cadrages, aux sous-entendus, aux connotations que peuvent avoir les images par rapport aux textes et par rapport aux autres images. Tous les dispositifs

² Outre les références citées plus bas, ce questionnement s'est enrichi de la synthèse établie par H. Becker dans *Comment parler de la société*, Paris, La Découverte, 2009, à propos en particulier de la question, qui reste à développer, de la réception des images et de leur capacité à guider l'interprétation que l'on peut en faire.

³ H. Lefebvre, *La production de l'Espace*, Paris, Anthropos, 1974, p. 18.

⁴ O. Söderstrom, *Des images pour agir – le visuel en urbanisme*, Lausanne, Payot, 2000.

⁵ J. Lévy, M. Lussault (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003.

particuliers à la fabrique des images relèvent de choix, dont les ressorts méritent d'être mis en lumière.

Ces choix relèvent autant des « concepteurs » que de ceux qui ont pour rôle de mettre en image l'espace conçu et projeté, les « communicants ». Dans la réalité, les deux cercles sont très poreux, et il n'est pas rare que toutes les images figurant la mise en forme spatiale du projet urbain émanent du bureau d'étude qui en coordonne la mise au point technique. Dans notre corpus, certaines images échappent pourtant totalement aux « concepteurs » : les photographies présentant le chantier et les lieux transformés par le tramway, qui sont probablement réalisées par des photo-journalistes spécialisés. Ces images nous parlent néanmoins du projet urbain en train de se faire, et donnent à voir des pratiques, des usages, des rituels qui en marquent la « concrétisation » : lorsque de papier, de visées stratégiques, le projet urbain se transforme en pavés, en matériaux, en une suite d'actions visant à transformer la matière même de la ville⁶.

L'analyse des images contribue également à la compréhension des conditions de la réception d'un projet urbain, dans la mesure où elles doivent y concourir avec célérité. Ainsi, la représentation que les habitants pourront se faire du tramway, avant d'en avoir une pratique personnelle, dépend-elle étroitement des images qui leur seront livrées. La critique d'Henri Lefebvre trouve dès lors une acuité nouvelle : tous ceux à qui sont destinées ces images ne prendront pas le temps de tenter de les déconstruire, et, n'ayant pas la possibilité de se projeter totalement, comme les spécialistes qui en ont l'expérience, dans l'espace transformé, ne se construiront un regard qu'à travers le point de vue imposé à travers les images.

Frédéric Pousin et Amine Benaïssa, dans leur analyse des « figures » du projet urbain⁷, nous rappellent ainsi que « comprendre ce qui se joue alors entre les sujets, acteurs du projet, à partir ou au travers des figures, nécessite de comprendre les caractéristiques des dessins, pour ce qu'ils permettent ou non aux sujets de les interpréter et, le cas, échéant, de se projeter mentalement dans l'espace figuré ». Cette nécessité tient aussi partiellement à la différence fondamentale entre images et textes : celle d'être visibles d'un seul tenant, immédiatement. Mais cela ne signifie pas que tout ce qui est dans l'image apparaît immédiatement à l'observateur pressé. Ainsi, en analysant les images, est-il absolument nécessaire d'y distinguer ce qui peut s'appréhender instantanément, de ce qui ne peut être vu qu'après un examen attentif.

2. Deux constats préliminaires

1^{er} constat : L'importance des images dans les magazines municipaux et intercommunaux

Les images occupent une place importante voire parfois prépondérante, du fait des choix de mise en page des magazines qui mériteraient également une attention particulière. Une nouvelle maquette mise en place en 2004 pour *Strasbourg Magazine* et *CUS Magazine* a permis d'étendre substantiellement l'espace alloué aux images en doublant la taille du journal, sans étendre celui occupé par le texte.

⁶ Sur la « figuration » du projet urbain, on se réfère notamment à O. Söderstrom, *Des images pour agir, op. cit.*

⁷ A. Benaïssa, F. Pousin, « Figuration et négociation dans le projet urbain », *Cahiers de la Recherche Architecturale et Urbaine*, 2-3, 1999, pp. 119-134.



Une double page de Strasbourg magazine, n°178, octobre 2006

Le corpus étudié comprend 230 images pour les magazines Montpelliérains et 173 pour Strasbourg. Malgré la plus grande étendue temporelle du corpus strasbourgeois (de 2002 à 2008 ; de 2003 à 2008 pour Montpellier), cette différence peut s'expliquer par la plus grande fréquence de parution des magazines *Montpellier notre Ville* et *Harmonie*, ce dernier étant mensuel, contrairement à son homologue pour la Communauté Urbaine de Strasbourg *CUS magazine* dont la parution est trimestrielle.

2^e constat : La confrontation de différents types d'images

Trois types d'images ont pu être relevés dans les magazines considérés. Les photographies prédominent parmi toutes les images présentes. Ensuite, par ordre d'importance, on trouve tout ce qui relève des modélisations, des vues perspectives ou axonométriques qui nous projettent dans un futur possible, ou qui nous donnent à voir quelque chose, une rame de tramway par exemple, qui ne peut pas encore être photographié car il n'est qu'à l'état de projet. On peut aussi désigner ces images sous le nom de vues d'ambiance photoréalistes, car leur objectif est de confiner à un réalisme qui les rapproche des photographies (et non de la réalité !). Enfin, on trouve également des plans schématiques. Aucun plan à proprement parler n'a été relevé, ce qui constitue une réponse assez claire à cette idée reçue que « les gens ne savent pas lire les plans ». Les seuls plans qui figurent dans les magazines sont des plans qui réduisent la ligne de tramway à un gros trait épais et les stations à des gros points.

Ces différents types d'images ne sont pas présents, de manière homogène tout au long du corpus, c'est-à-dire tout au long du développement du projet de tramway. Ainsi, des vues d'ambiance photoréalistes sont-elles très présentes à Strasbourg au cours de l'enquête publique, et au début du chantier. Leur portée doit dès lors être analysée en regard du moment du projet qu'elles accompagnent. Il est assez simple apparemment d'interpréter que ces

« belles images » présentées au moment où les rues commencent à être transpercées par les marteaux piqueurs, doivent atténuer la perception des nuisances du chantier en regard de l'avenir radieux qui va bientôt advenir. Un document détaillant les stratégies de communication liées au projet de la première ligne de Strasbourg fixait, pour le temps du chantier, l'objectif de « faire patienter », à la communication du projet.

On notera par ailleurs l'absence quasi-absolue de légende pour les images publiées. Les images sont directement confrontées avec le texte de l'article, ce qui en nuance l'analyse et l'interprétation.

3. Des regards transversaux

1^{er} regard : Des images de la ville qui se transforme / images du tramway qui transforme la ville ?

Dans cette première lecture, on s'intéressera aux vues et perspectives qui, à la manière de photographies, nous donnent à voir la ville telle qu'elle sera transformée autour du tramway. Quelle est, tout d'abord, la nature des images ? Ce sont des modélisations 3D et des vues d'ambiance se rapprochant d'un réalisme photographique. On trouve aussi, au moment de l'achèvement des chantiers, des photographies présentant, à la manière d'un reportage, les lieux transformés. Trouve-t-on, ensuite, le même type d'images à Strasbourg et à Montpellier ? Les images publiées dans les magazines municipaux et intercommunaux de Montpellier et de Strasbourg se distinguent fortement, rendant toute comparaison directe impossible : les images montpelliéraines ne montrent généralement que le véhicule, la rame de tramway, réduisant la ville à quelques éléments archétypiques qui ne renvoient généralement à aucun lieu particulier. Toutes les images strasbourgeoises montrent clairement des lieux, les cadrages sont établis pour que l'on distingue des éléments qui permettent de les identifier sans doute possible.

La ville cachée derrière le tramway / le tramway qui efface la ville ?

Les images montpelliéraines mettent très fortement l'accent sur le « véhicule », qui est lui-même réduit parfois à sa parure dans les pages du magazine. Ainsi, la robe à fleur des rames de la seconde ligne de tramway de Montpellier sert-elle d'image de fond aux pages consacrées au tramway dans chaque numéro du même magazine. Le véhicule n'est presque jamais montré dans la ville, dans le magazine *Harmonie* : jusqu'à une phase avancée du projet (achèvement du chantier), seule une image (modélisation 3D informatique) du véhicule sur fond noir, bleu nuit ou blanc sert à présenter le projet, et en constitue en quelque sorte le « logo ».



L'une des images archétypiques d'une rame destinée à circuler sur la seconde ligne du tram de Montpellier. On remarquera les palmiers présents à l'arrière-plan (HM, n°195, mars 2003).

On trouve néanmoins quelques vues du tramway dans son environnement urbain futur dans le magazine municipal *Vivre à Montpellier*. Ces vues ne visent pas à donner l'illusion de la photographie : ce sont des dessins. Ces dessins adoptent des points de vue variés, vues à vol d'oiseau ou vues perspectives au sol. Ces images ne permettent pas de se projeter dans les lieux transformés comme le permettrait une vue d'ambiance photoréaliste, elles permettent de comprendre les transformations que le tramway permet d'opérer dans la ville, et la sensibilité avec laquelle les particularités de chaque lieu traversé sont prises en compte. Cette mise en avant des « particularités locales » et de la proximité de l'institution municipale avec tous ces intérêts particuliers (par exemple les nuisances liées aux chantiers), tranche avec le regard global que laisse transparaître la Communauté d'Agglomération sur l'aménagement du territoire et sur la réalisation de tramway.

Cette observation est confortée par les photographies illustrant, dans le magazine *Harmonie* publié en décembre 2006 à l'occasion de l'inauguration de la seconde ligne de tramway, l'article consacré à la « transformation du paysage urbain ». Ces images, qui accompagnent un article présentant les réaménagements de l'espace public réalisés autour du tramway, énumérant les arbres et les surfaces pelouses, adoptent des cadrages serrés montrant systématiquement, au premier plan, une rame de tramway à fleur, ne laissant à son environnement qu'une part réduite de l'image.

En apparence, l'image du véhicule tramway sur un fond abstrait noir ne dit rien sur les transformations que doit subir la ville pour permettre le passage du tramway, et pourtant : le fond noir, qui doit renforcer la présence et l'importance du véhicule tramway, rend très prégnant cette absence de la ville dans l'image. Il ne s'agit pas d'une absence qui cache la ville, une absence que l'on chercherait à cacher ; l'absence de la ville est ici très visible ! Cette absence de la ville dans le cadre des images représentant le tramway contraste par ailleurs très fortement avec toutes les autres images présentes dans les magazines. Chaque photographie et chaque article, dans le magazine *Harmonie* doit servir à rappeler la « présence » du territoire et les qualités particulières des lieux (et de nombreuses autres images sont mises à profit pour vanter le « génie du lieu »). Ainsi, chaque seconde page du magazine *Harmonie* est occupée par une carte du territoire de la Communauté d'Agglomération de Montpellier.

Une première interprétation peut dès lors être formulée : l'absence d'un lieu particulier dans l'image du tramway modélisé sous-entend peut-être que le tramway appartient à toute l'agglomération, et ne peut être uniquement rattaché, même par l'image, à un lieu en particulier : il concerne tout le territoire de l'agglomération.

Une seconde interprétation peut renforcer la première: à Montpellier, le tramway ne constitue pas le cœur du projet que la ville et l'agglomération développent depuis la fin des années 1970. Les cartes issues du SCOT de l'Agglomération de Montpellier présentées dans le magazine *Harmonie* montrent que le projet urbain Montpelliérain ne se limite pas à un tramway. Le tramway peut permettre de renforcer des « corridors » de développement et de transformation de la ville, mais ne constitue pas l'élément déclencheur des transformations. Ce rôle relativement « faible » attribué au tramway à Montpellier tel que les images le donnent à supposer se différencie de ce que les images du projet de tramway strasbourgeois vont nous donner à voir⁸.

⁸ La différence constatée ici entre les images du tramway Montpelliérain et Strasbourgeois peuvent aussi être le résultat de l'histoire particulière des deux réseaux de tramway « moderne », et de l'antériorité de celui de Strasbourg sur celui de Montpellier (pour mémoire, la première ligne du nouveau tramway de Strasbourg a été inaugurée en 1994 tandis que la première ligne Montpelliéraine n'a été inaugurée qu'en 2000.)

À Strasbourg, des vues qui rendent indiscutable l'impact du tramway sur la ville ?

À Strasbourg aussi, certaines vues perspectives prises du sol jouent le rôle de symboles, puisque les seuls éléments qui y émergent sont les stations de tramway, les rames de tramway (cas le plus fréquent !) et des arbres. Cependant, plus généralement, les images strasbourgeoises montrent la ville et le véhicule dans la ville. Une quinzaine de vues montrant différents lieux de la ville transformés par le tramway ont été relevées. Ces lieux se situent dans la ville centre (Strasbourg) ou dans la Communauté urbaine, et les mêmes images sont publiées indifféremment dans le magazine de la CUS et celui de la ville.

Dans la plupart des images, photographies, vues d'ambiance et dessins, le point de vue adopté est celui d'un piéton ayant pris place dans l'espace transformé par l'implantation du tramway. Toutefois, un certain nombre de vues d'ambiance publiées dans une période particulière du projet, entre l'enquête publique et le début du chantier, utilisent des points de vue surplombants des espaces traversés par le tramway. On ne se place plus dans la position de l'utilisateur : le point de vue est celui, général, du concepteur, de l'élue politique, de celui qui peut avoir un regard général sur le tramway dans la ville, sur ce qui va advenir, un point de vue que l'on cherche à faire partager avec tous les habitants de la ville.

Ces points de vue « en hauteur », montrent avec plus de force les changements permis par l'arrivée du tramway dans l'aménagement de l'espace public : l'implantation d'une ligne de tramway induit des changements importants dans le découpage du sol de la rue. Ces découpages sont sans doute plus visibles lorsque l'on adopte un point de vue plus haut que lorsque l'on se trouve dans la rue.



Une vue au sol, d'une rue située dans un quartier périphérique de Strasbourg, transformée grâce à l'implantation du tramway (CM, n°22, juillet-août 2003).



Une vue générale de l'un des lieux majeurs transformés par les nouvelles extensions du réseau de tramway à Strasbourg : le parvis du Parlement Européen. La silhouette de la ville est visible à l'arrière-plan (SM, n°144, juillet-août 2003).

Les vues d'ambiance strasbourgeoises seront constamment publiées et réutilisées, parfois légèrement recadrées, dans les journaux municipaux et intercommunaux. Leur combinaison, toujours différente, suffit à donner l'impression d'une grande variété de vues. Le lecteur attentif de *Strasbourg Magazine* et de *CUS Magazine* pourra également se rendre compte que certains points de vues utilisés pour des images d'ambiance sont similaires à ceux adoptés pour des photographies publiées au moment de l'inauguration des extensions du réseau de tramway (carrefour J.Jaurès – Ribeauvillé – Aristide Briand à Neudorf), et s'adonner avec joie au jeu des sept différences.





Vue photoréaliste d'un futur possible et photographie du même lieu transformé parue deux ans après (SM, n°152, mai 2004 / SM, n°185, juillet-août 2007).

Le choix des vues strasbourgeoises permet d'identifier sans doute possible les lieux de la ville transformés par les réaménagements liés à l'implantation de la ligne de tramway. Depuis la première ligne de tramway, inaugurée en 1994, le tramway a été présenté comme un outil essentiel du projet urbain strasbourgeois: les images sont mises au service de cette volonté (politique), et démontrent avec éloquence que le tramway transforme la ville. Le point de vue surplombant, celui du demiurge transformateur de la ville, permet de mettre en avant la « force » du tramway, et l'ampleur des transformations à l'œuvre dans la ville. Cette « force » transformatrice du tramway dans la ville apparaît avec plus d'éloquence encore lorsque l'on se rend compte que l'outil de la vue d'ambiance photoréaliste est utilisé quasi-exclusivement pour présenter le projet d'extension du réseau de tramway: aucun autre « grand » projet urbain⁹ de la communauté urbaine ou de la ville, entre 2001 et 2008, n'est présenté grâce à de telles images dans les magazines municipaux.

2^e regard : Des images qui nous en disent long sur un projet – qui n'est pas un long fleuve tranquille...

Le fait d'avoir relevé exhaustivement les images publiées en accompagnement des articles traitant du projet de tramway a permis d'avoir un regard transversal, et donc de repérer certaines « images récurrentes », certains lieux plus photographiés que d'autres, etc.

À Montpellier, malgré l'absence d'images montrant les lieux transformés par le tramway avant le chantier, certains lieux font l'objet de mentions plus fréquentes. Il en est ainsi du Viaduc Loubat et du pont de Sète. Pourquoi ces lieux sont-ils plus présents que tous les autres lieux traversés par la seconde ligne de tramway ? Est-ce du fait de l'ampleur des travaux qui les transforment ? Est-ce parce qu'ils symbolisent quelque chose pour la ville ? La réponse à ces questions ne se trouve pas (uniquement) dans les magazines et *a fortiori* dans les images, qui ne sont ici que des indices de quelque chose qu'il faut élucider en faisant appel à d'autres sources. L'exemple strasbourgeois confirmera cette nécessité de confronter les images à tous les contextes dans lesquels elles peuvent s'inscrire : l'article du magazine, le magazine, les magazines parus entre 2001 et 2008, l'actualité propre à chaque étape du projet,

⁹ Une seule autre vue d'ambiance où le tramway n'est pas au centre de l'image a été relevée: une vue du nouveau centre du quartier du Neuhof, desservi également par l'une des extensions du réseau de tramway inauguré en août 2007 et visible à l'arrière-plan de l'image.

etc. Les images analysées constituent des réponses à des questions que l'on ne peut retrouver en leur sein.

Controverses à propos de la construction d'un viaduc à Montpellier...

Le seul lieu présenté dans les magazines *Harmonie* et *Montpellier notre ville* grâce à une vue d'ambiance est le viaduc Loubat. Le viaduc Loubat est un ouvrage destiné à absorber le trafic automobile chassé des axes empruntés par le tramway. La vue d'ambiance présentée donne à voir la hauteur de l'ouvrage par rapport à son contexte urbain, et notamment par rapport au centre de congrès de Montpellier.



La seule vue d'ambiance publiée dans *Harmonie* et *Montpellier notre Ville*, montrant le tramway passant sous le nouveau viaduc Loubat. (HM, n°213, novembre 2004 et MnV, n°286, décembre 2004)

Le choix de cette vue ne résulte pas du hasard : le viaduc Loubat constitue l'un des ponts de cristallisation des opposants au projet de tramway, du moins dans la configuration mise en œuvre par la Communauté d'Agglomération. La construction de ce viaduc entre visiblement en contradiction avec la volonté proclamée par les collectivités locales de « réduire la circulation automobile » le long des corridors empruntés par le tramway. Cette contradiction soulevée par les associations ne trouve pas de réponse dans ces images, qui ne répondent qu'à la question de l'intégration du viaduc dans son environnement urbain et paysager. L'image ne fonctionne d'ailleurs pas : elle ne fait que, confirmer paradoxalement que l'intégration du viaduc dans son environnement fait à juste titre débat.

Les images publiées ultérieurement chercheront à détourner le regard de ces fâcheuses questions en montrant à voir ce qu'il y aurait de « beau » dans cet ouvrage d'art : élégance de la courbe du viaduc, rythme des éclairages...



L'ouvrage d'art magnifié – photographie du viaduc Loubat mis en service (HM, n°235, décembre 2006).

Et controverses à propos de la démolition d'un viaduc à Strasbourg !

À Strasbourg, nous pouvons remarquer aussi que certains lieux sont plus présents que d'autres, par exemple la branche nord de la ligne E, ou le viaduc Winston Churchill.

La présence du viaduc Churchill s'explique aisément : sa démolition a fait l'objet de débats importants, durant les premières phases de concertation, où plusieurs variantes, dont trois se proposaient de le conserver étaient présentées. Il faut rappeler que ce viaduc a été construit dans les années 1960, et que sa hauteur avait été déterminée en fonction du tonnage des bateaux devant accéder aux bassins portuaires qu'il bordait. Le viaduc enjambait également la route nationale 4, qui constituait le dernier morceau non aménagé d'une voie autoroutière devant traverser d'est en ouest l'agglomération strasbourgeoise. Enfin, le viaduc présentait l'inconvénient d'avoir été intégré tardivement au projet de réaménagement des terrains militaires de l'Esplanade : il en résultait que certains logements aux premiers et deuxièmes étages des immeubles proches avaient la joie d'admirer de très près le tablier du viaduc.

Les oppositions à la démolition de ce bel ouvrage d'art se sont renforcées au cours de l'enquête publique où la variante nécessitant la démolition est devenue l'hypothèse de référence, et ont culminé au cours de l'année qui a vu le chantier interrompu à la suite de la décision du Tribunal Administratif de Strasbourg de suspendre la Déclaration d'Utilité Publique des extensions du réseau de tramway.

La forte mobilisation publique dans les débats mettant en question la pertinence de la démolition du viaduc, en invoquant notamment l'intérêt patrimonial et esthétique de l'ouvrage d'art construit dans les années 1960 (patrimoine constructif et mémoire de l'activité portuaire) a donc obtenu une réponse à travers les nombreuses images et articles relatifs au viaduc et au pont qui va le remplacer.



Vue aérienne du nouveau pont Churchill reconstruit à niveau (SM, n°152, mai 2004).



La continuité urbaine retrouvée : des immeubles du quartier du Neudorf sont visibles, à l'arrière plan, et accessible sans obstacles. (SM, n°152, mai 2004). Les usagers de l'espace qui auront le plus à profiter du nouveau pont à niveau, les cyclistes, sont au centre de l'image.

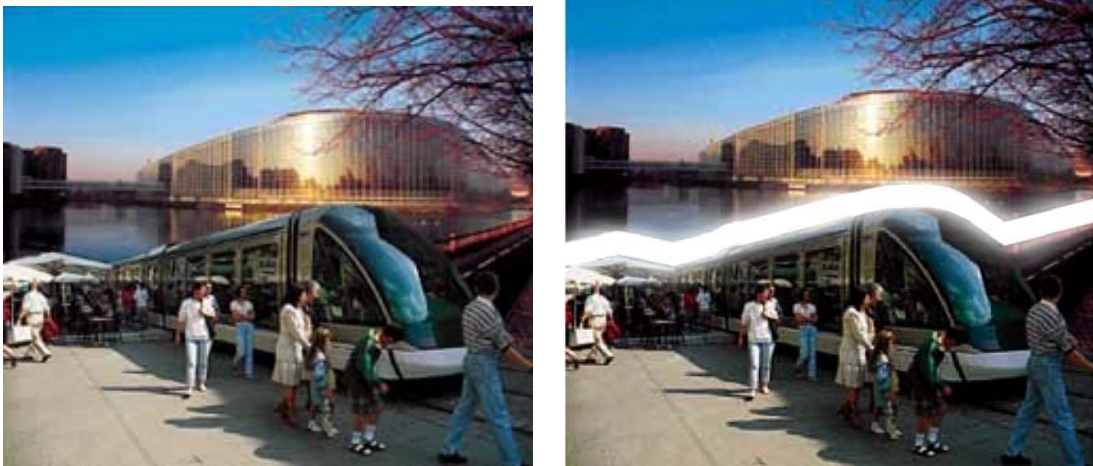


À l'emplacement du viaduc Churchill : de « grands espaces à reconquérir » (SM, n°172, avril 2006).

Ainsi, les vues d'ambiance du futur pont à niveau, adoptant des points de vue variés, sont donc conçues pour convaincre de la pertinence de la démolition pour tous les usagers et habitants de la ville. Le point de vue surplombant ne suffit peut-être pas à convaincre, mais l'image prise au sol rend palpable l'idée de la continuité retrouvée entre les quartiers de l'Esplanade et du Neudorf. Les photographies des chantiers illustrent avec éloquence ce que l'absence du viaduc permet désormais de faire, conférant aux opposants le rôle de conservateurs nostalgiques insensibles à toute « qualité de ville ».

Quelle est l'importance réelle de l'extension « nord » du réseau ?

L'importance des images consacrées à la branche nord de la ligne E, entre la place du Wacken et l'entrée du quartier de la Robertsau, à Strasbourg, interroge. Si l'on en revient à l'origine de la décision de prolonger la ligne E vers la Robertsau, en passant par le Parlement Européen, on trouve d'ors et déjà, dans les énoncés, des préoccupations plus symboliques que rationnelles : desservir le Parlement Européen et le Conseil de l'Europe.



Le tramway dessert le Parlement Européen : un collage qui ne cherche pas à créer l'illusion mais qui permet de rêver ? (SM, n°127, janvier 2002).



Le rêve devenu réalité : le tramway en service près du Parlement Européen (SM, n°188, novembre 2007).

La décision de cette extension peut aussi être présentée comme la seule émanant de l'initiative de la nouvelle équipe municipale élue en 2001 : en effet, toutes les autres « branches » figuraient dans le projet tramway 2010 adopté sous la précédente mandature, en 1997. La nécessité de la réalisation de cette branche doit donc être établie, et le pouvoir persuasif des images est mis à profit.

3^e regard : Des images qui nous donnent à voir l'importance des rituels dans le projet urbain

Un projet urbain est évidemment un long processus dont l'issue est indéterminée. Cependant, le projet de tramway donne lieu à des « rituels de passage » qui en marquent la progression, l'avancée du chantier de l'une ou l'autre phase, tronçon, partie, étape, dans la ville.

À Montpellier, un accent particulier est mis sur la soudure des premiers et des derniers rails, qui font l'objet, dans chaque commune de l'agglomération, de cérémonies relatées ensuite systématiquement grâce à des photographies et parfois par des récits dans les deux magazines étudiés.

À Strasbourg, les soudures des premiers et des derniers rails font aussi l'objet de cérémonies, pour chacun des tronçons mis en chantier. A ces cérémonies de « soudure », spectaculaires, qui constituent aussi l'objet de visites de groupes scolaires, s'ajoutent la plantation, très symbolique, du premier arbre.



**Première soudure de rail et premier arbre planté, à Strasbourg
(SM, n° 173, mai 2006, et SM, n°172, avril 2006).**

Toutes les étapes du chantier de réalisation des lignes de tramway ne sont pas ritualisées ainsi : la soudure du premier et du dernier rail constitue, avec la particularité strasbourgeoise du premier arbre, un cas unique : une seule étape du chantier est mise en avant, traduite par des photographies. Ni la mise en place des stations, ni la pose du premier mètre carré de gazon, ni la mise en place de la dernière conduite de gaz ou d'électricité, ni celle du premier pavé (la première pierre !) ne font l'objet de cérémonies relatées par des articles et des photographies. L'importance de la première et dernière « soudure du rail » ne trouve pas son explication dans l'image, relativement anodine et conventionnelle qui la relate, mais dans certaines formules qui utilisent toutes les connotations de la soudure : « un premier rail pour

souder les quartiers », « première soudure, le chantier prend tournure ». Le rail, dont on pourrait aussi analyser la présence dans les images, est l'élément physique qui rend présent en permanence dans la ville le tramway.



Première soudure de rail à Montpellier, et dernière à Pédro de Luna. Au premier plan, les rails, au centre de l'image, le président de la Communauté d'Agglomération de Montpellier, Georges Frêche. (HM, n° 217, mars 2005, et HM, n°229, avril 2006).

La pose des rails est, dans le calendrier du chantier, le moment où le chantier entre dans sa phase visible. Tous les réseaux souterrains ont été déviés, tous les supports de la plateforme, invisibles, ont été réalisés, la pose des rails, qui resteront visibles, peut commencer. L'image de la pose des rails est donc devenue rituelle car cette étape marque fortement l'avancement du chantier, et la présence dans la ville du tramway. La présence de l'image de cette étape, et sa multiplication, à Montpellier, renforce l'importance de cette étape du chantier.

Enfin, les photographies des élus donnent à voir, en admettant que la disposition dans l'espace des protagonistes et le cadrage de la photographie ont été pensés, certains rapports de force politiques. Dans le magazine de la communauté d'agglomération de Montpellier, c'est toujours Georges Frêche, président de la communauté d'agglomération, qui est au premier plan, ou au centre de l'image. Dans les photographies publiées dans le magazine municipal *Montpellier notre Ville*, Georges Frêche n'est pas relégué à l'arrière-plan, mais Hélène

Mandroux, maire de Montpellier, se situe au même plan, le plus souvent au centre de la photographie. Le cadrage de la photographie n'est pas seul mis en question ici : c'est la disposition des acteurs dans l'espace physique de la cérémonie, leur proximité, leur distance respective, qui est rendue visible, même si l'on ne peut pas exclure que ces mêmes « acteurs » (le mot peut ici être utilisé dans toutes ses acceptions), adoptent, consciemment ou non, une pose particulière en fonction de la position du ou des photographes. Ce rôle des photographies, de révéler des rapports de force et de pouvoir politique dépasse évidemment le cadre des photographies présentant les projets de tramway¹⁰.

4^e regard : Des images qui démontrent que le tramway rend la ville plus verte ?

Le tramway est systématiquement présenté comme un mode de déplacement qui préserve l'environnement, puisqu'il ne produit pas de gaz à effet de serre et qu'il utilise une énergie renouvelable, l'électricité (dont on ne saura pas, toutefois, comment elle est produite). On l'a vu précédemment, le tramway est mis en avant comme un vecteur essentiel de transformation de l'environnement urbain. Ce changement est très souvent utilisé pour associer la notion de développement durable (DD) au tramway. Dans les images, rien ne semble directement faire référence au DD. Pourtant, la plupart des images prennent en compte ce nouveau paradigme, à travers quelques analogies faciles à déceler. Ainsi, dans un mouvement assez similaire à celui qui a pu mener plusieurs partis écologistes européens à se baptiser « verts », le tramway devient-il un moyen, dans les représentations, de verdir la ville.

Si on en revient aux images d'ambiance montrant le tramway de Montpellier, qui présentaient cette particularité de ne pas montrer la ville, on remarquera que certaines d'entre elles ne montrent pas qu'une rame de tramway, mais aussi la plate-forme engazonnée sur laquelle celui-ci va circuler, à la manière d'un logo. Ne pouvant être rattachée à un lieu spécifique dans la ville, la plate-forme « verte » devient l'un des éléments archétypiques du tramway de Montpellier : le vert du gazon devient le symbole du DD auquel contribuerait le tramway. Cette association est passablement fallacieuse, car on devine que ce vert admirable est le résultat d'un arrosage et d'un entretien (souvent au moyen d'engrais phytosanitaires), rendant assez peu soutenable ce verdissement. Mais cette analogie n'est pas le fruit d'un heureux hasard, et paraît délibérément recherchée, comme en témoignent les articles intitulés « Le tram a la main verte » ou « La voie verte du tramway » publiés respectivement dans *Harmonie Montpellier* et *Strasbourg Magazine*. Le texte de ce dernier en vient même à considérer, en mélangeant le vert du gazon avec le caractère écologique du tramway, que « le tramway de Strasbourg [serait] le plus vert de France ! ».

¹⁰ Pour approfondir la question de l'image de l'homme politique, et plus généralement de sa « gestualité », on se reportera aux travaux de F. d'Almeida, et notamment à *La politique au naturel - Comportement des hommes politiques et représentations publiques en France et en Italie*, Rome, Collection de l'École française de Rome, 2007



Une vue photoréaliste du tramway de Montpellier dans un environnement verdoyant (HM, n°229, avril 2006).

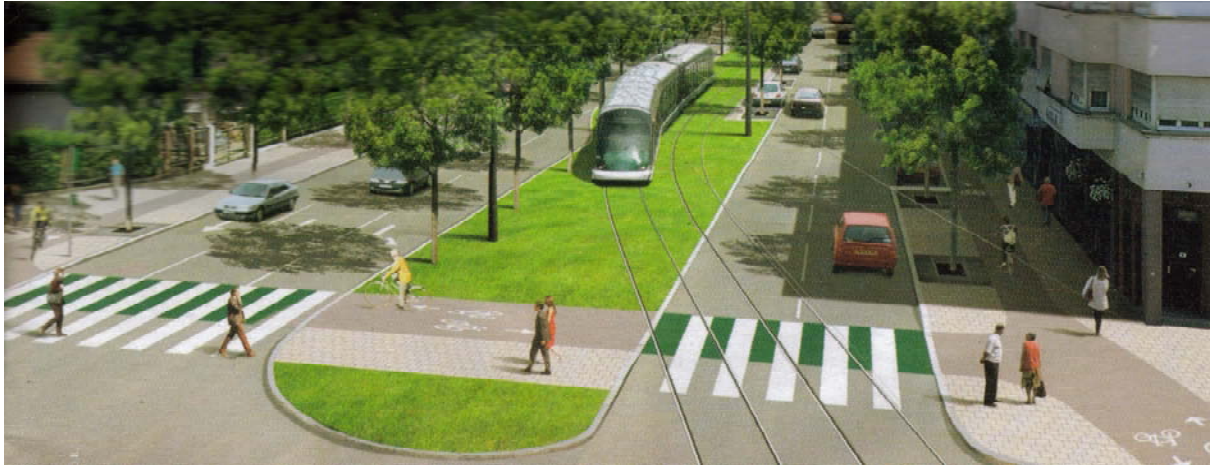
À vert, vert et demi, pourrait-on dire. En comparant les visualisations, bien malin serait celui qui pourrait déterminer qui est le plus « vert », de Montpellier ou de Strasbourg. Dans ce dernier cas, le discours sur le verdissement est aussi renforcé par l'affirmation, répétée, que les nouvelles extensions du réseau de tramway donneront lieu à la plantation de 3000 arbres. Au-delà du constat de la volonté d'en « imposer » avec ce chiffre de 3000 arbres, on peut s'interroger sur la caution, ou du moins la traduction, que les images peuvent donner à cette affirmation.

L'article qui opère cette traduction en images est consacré au rituel de la plantation du premier arbre le long du réseau de tramway. Cet article, intitulé « La ligne verte du tram » est illustré par une vue d'ambiance du lieu où s'est tenue la cérémonie¹¹, montrant une avenue abondamment arborée et, par une frise, un alignement d'arbres variés. L'image, prise d'un point de vue surplombant, permet aussi de s'apercevoir que le tramway circule sur une plateforme engazonnée.

Le texte de l'article rappelle que 3000 arbres seront plantés le long des nouvelles extensions. Le lecteur intéressé pourra facilement compter les arbres présents sur les vues : il y en a beaucoup, mais pas 3000, 3000 arbres dans la ville, cela peut donner un effet similaire dans toute l'agglomération à ce que cela donne dans ce lieu particulier. L'image traduit ici une idée abstraite, 3000 arbres, qu'est-ce que cela peut bien vouloir dire ? C'est beaucoup, mais qu'est-ce que cela représente ? Lecteurs, regardez, quelques dizaines d'arbres cela donne cela – vous n'avez plus qu'à imaginer ce que 3000 arbres peuvent représenter ! L'image renforce ainsi l'impact du chiffre¹².

¹¹ L'abattage des arbres du lieu représenté par l'image, l'Avenue Jean Jaurès à Neudorf, où se déroule la cérémonie de plantation du premier nouvel arbre, a fait l'objet de vives controverses dans le quartier, relayées notamment par plusieurs associations créées pour la circonstance (cf. entretien mené par Christine Blanc avec Georges Hildwein, vice-président de l'ARAN, Association des Résidents et Amis de Neudorf le 3 juin 2009). L'image et la cérémonie acquièrent aussi un caractère « expiatoire », servant à ressouder le corps social autour d'un projet accepté par tous.

¹² Il y a au total 23818 arbres d'alignement dans la Communauté Urbaine de Strasbourg. Cf. Site Internet de la Ville et de la Communauté Urbaine de Strasbourg, consulté le 5 juin 2010 : http://www.strasbourg.eu/environnement/espaces_verts/accueil?ItemID=3276177013



La ville « verte » : des arbres et du gazon le long du tramway à Strasbourg (SM, n°172, avril 2006).

Comme la pelouse, les fleurs de la parure du tramway de Montpellier, les arbres Strasbourgeois sont érigés en symboles de l'action de la collectivité en faveur du DD. Il suffit de se remettre sous les yeux toutes les images du tramway publiées par les magazines Montpelliérains et Strasbourgeois : le « vert » est indubitablement devenu l'un des attributs du tramway dans la ville, renforçant son image de mode de déplacement « soutenable » grâce à des aménagements qui ne le sont à aucun titre¹³ !

5^e regard : Des cartes et plans pour concevoir et présenter un réseau ?

Les cartes et plans sont au centre des pratiques des architectes, urbanistes, ingénieurs, en charge de la conception d'une ligne de tramway. La représentation planimétrique (ou en projection parallèle, si l'on élargit notre propos aux « coupes ») constitue un langage commun à toutes ces disciplines. Ces représentations codifiées, respectant un certain nombre de règles géométriques permettent à tous ces professionnels de communiquer entre eux, et de communiquer leurs intentions à tous les autres professionnels qui auront à « construire » le projet et à intervenir matériellement sur la ville. Dans les magazines municipaux, la place des plans et des représentations cartographiques est relativement faible, réduite à des représentations très schématiques. Aucune de ces cartes n'est une reproduction d'un document qui servirait à la mise au point technique du projet de tramway : les cartes sont issues d'une retraduction réduite à certaines informations de toutes les informations réunies dans un document technique.

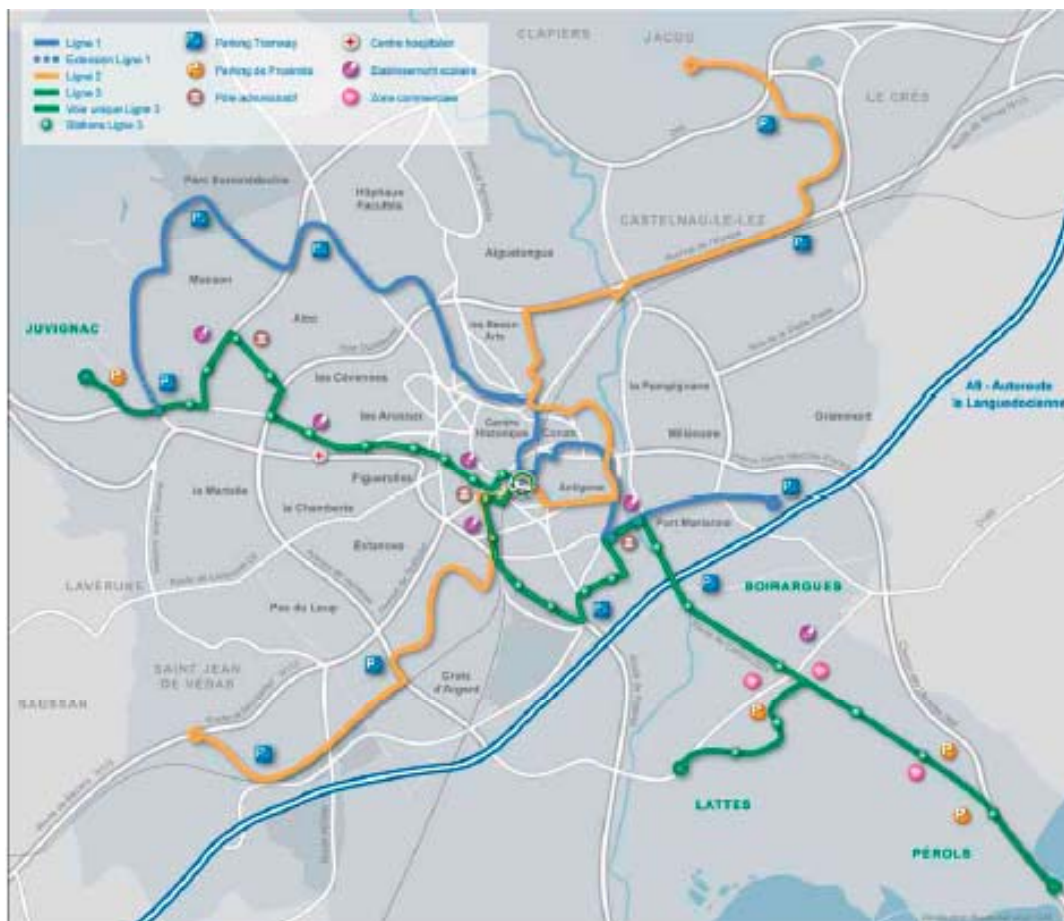
Comme toute représentation, le plan n'est pas une image neutre¹⁴, même s'il répond, au premier abord, à une codification beaucoup plus rigoureuse, partagée par les différents acteurs

¹³ On prendra pour exemple l'arrosage intensif que nécessitent de telles surfaces de pelouses : les plateformes de tramway engazonnées sont équipées d'un système d'arrosage automatique contrôlé à distance, qui déverse durant près d'une demi-heure chaque nuit des milliers de litre d'eau sur ce gazon, en n'omettant pas d'arroser copieusement les chaussées et les trottoirs adjacents au passage.

¹⁴ L'intéressant article de P. Tournikiotis, « La terre et le papier », in : F. Pousin (dir.), *Figures de la ville et construction des savoirs, architecture, urbanisme, géographie*, Paris, Éditions du CNRS, 2005, analyse les décalages entre la ville figurée en plan et la ville vécue, en mettant en avant la démarche intellectuelle qui préside à l'élaboration de la représentation en plan de la ville existante ou projetée.

qui « dessinent » la ville, au sens premier du terme. Les variations qui peuvent apparaître sur les représentations des deux réseaux de tramway sont donc le résultat de choix qui peuvent être objectivés.

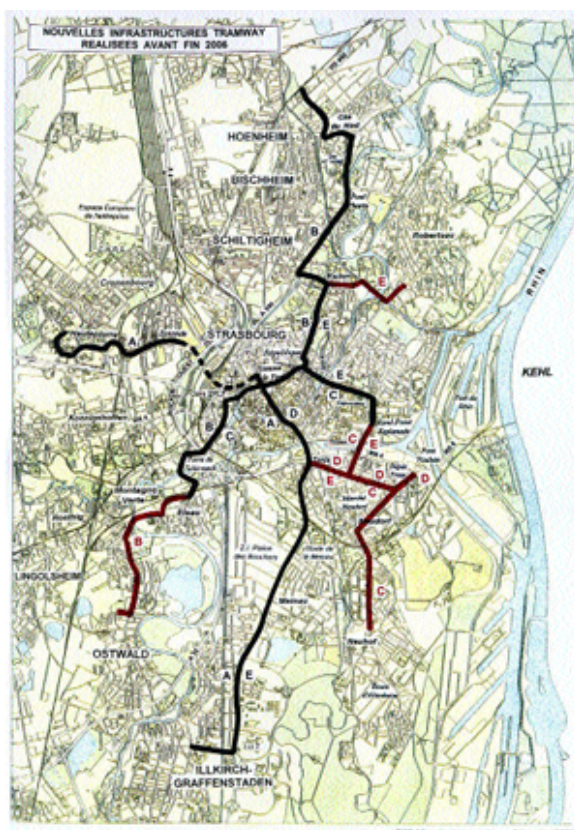
Ces images, à Strasbourg et Montpellier, ont comme caractéristique commune que chaque ligne de tramway, indifféremment du sens de circulation et de la réalité des aménagements urbains, y est représentée par une ligne épaisse. Cette réduction de la représentation du réseau à une seule ligne peut résulter de l'échelle des plans choisis : la majeure partie des plans représente le réseau dans sa globalité, dans toute son étendue dans les deux agglomérations étudiées. Pour connaître le détail d'un aménagement dans une partie de la ville, le lecteur pourra se référer aux quelques vues d'ambiance¹⁵ publiées, qui le projettent plus efficacement dans une représentation quasi-photographique de certains des lieux transformés par le tramway. L'abstraction des figurations du réseau relevées, leur distance par rapport à la réalité du réseau inséré dans la ville peut amener à s'interroger si les débats publics concernant le tramway portent sur l'insertion du réseau de tramway dans la ville où sur les figures qui en donnent une vision rationnelle et surplombante.



Plan du réseau de tramway de Montpellier : la ligne jaune et la ligne verte ne sont qu'à l'état de projet au moment de la publication (HM, n°235, septembre 2006).

¹⁵ Les outils de représentation de la ville ont profondément évolué au cours de la période étudiée, et l'utilisation de la « vue d'ambiance » s'est accrue avec la mise au point de modélisation en 3 dimensions de l'ensemble d'une ville. Ainsi, une cartographie en 2 et 3 dimensions est consultable sur le site internet de la Ville de Montpellier (<http://193.227.228.12/delta/index.html> - consulté le 14 janvier 2010). Pour la ligne 3, cette modélisation a été utilisée pour y intégrer les transformations inédites par le tramway : les Montpellierains ont pu parcourir l'ensemble du trajet de la troisième ligne de tramway en réalité virtuelle, surpassant en cela les vues d'ambiances utilisées avec parcimonie jusqu'alors (vidéo consultable sur <http://www.ligne3-montpellier-agglo.com/>) - consulté le 14 janvier 2010.

Ces représentations cartographiques comportent généralement les mêmes éléments : les îlots bâtis, urbanisés, indépendamment de la morphologie du bâti (îlot pavillonnaire ou îlot fermé du centre-ville), sont figurés par des aplats homogènes, souvent gris. La trame du réseau viaire est souvent simplifiée, réduite aux voies principales dans la plupart des plans de Strasbourg et de Montpellier. Les voies et les espaces publics sont, par la couleur, rattachés à tous les territoires non urbanisés, figurés en blanc à Strasbourg. A Montpellier, un aplat gris ou saumon étend visuellement l'emprise urbanisée de la métropole en ne la distinguant pas des champs et des espaces naturels de sa périphérie. Dans cette dernière, les voies routières ou autoroutières importantes sont figurées dans une couleur spécifique, montrant ainsi que les parkings relais attenants aux stations de tramway sont aisément accessibles en voiture, d'où que l'on provienne. Les cours d'eau, certains parcs ou grandes réserves naturelles sont également représentés. Répondant aux nombreuses actions lancées par les agglomérations de Strasbourg et de Montpellier en faveur d'une meilleure « intermodalité » pour les usagers des transports publics, les voies de chemin de fer, certaines gares de chemin de fer figurent sur les cartes reproduites. Dans ces plans, présentés par la collectivité lorsque le tramway n'est encore qu'à l'état de projet, le nombre et la localisation des stations n'est pas indiqué : le tramway est une ligne, et chacun doit imaginer par extrapolation la nouvelle offre de transport dont il pourra bénéficier à partir de la connaissance du passage du tramway près de chez lui.



Plan du réseau de tramway de Strasbourg (en noir) et de ses extensions projetées (en pourpre) (CM, n°18, février 2002), superposé à un plan de ville montrant principalement les rues et routes, les cours d'eau et les voies de chemin de fer.

Le choix qui est fait de représenter l'ensemble de la ville par un aplat de couleur homogène, sans distinction de forme urbaine, de tissu, de densité permet de diffuser l'idée de l'appartenance de tous les habitants à un même territoire, intégré à une même agglomération, pouvant profiter entièrement d'un même service de transport urbain. Cette homogénéité

suggérée des formes et des qualités de la ville tend pourtant à nuancer les argumentaires élaborés sur la nécessité de tel ou tel lieu de l'agglomération : pourquoi desservir une portion de cet aplat gris plus qu'un autre ? La schématisation des lignes de tramway fait bel et bien apparaître que certaines zones ne sont pas desservies par le tramway, mais la carte ne permet pas de comprendre pourquoi. Ces choix de schématisation à l'extrême du réseau de tramway dans les magazines municipaux et intercommunaux de Montpellier et de Strasbourg peuvent donc contribuer à susciter un sentiment d'incompréhension parmi les lecteurs et habitants des deux villes en question. Cette incompréhension liée à des modes de schématisation d'un projet de transport a été remarquée et analysée par Philippe Breton¹⁶ à propos du projet de métro automatique strasbourgeois. La présence d'une carte, montrant la seule ligne de métro envisagée alors, sans mention du réseau de bus qui doit l'accompagner aurait ainsi contribué au refus du projet par les habitants de Strasbourg, au motif que celui-ci ne desservirait qu'une partie de l'agglomération tout en conduisant à la suppression de la desserte existante dans les autres quartiers. Il est cependant évidemment que ce non-dit, à savoir la réorganisation du réseau de bus en fonction du tracé du réseau de tramway fait partie des « connaissances » que chaque habitant peut avoir, avec l'expérience qu'il a pu faire des premières lignes de tramway. L'analyse de Philippe Breton porte sur une situation où les habitants ne peuvent aucunement mettre en relation des propositions de tracé ou de type d'infrastructure avec leur vécu¹⁷.

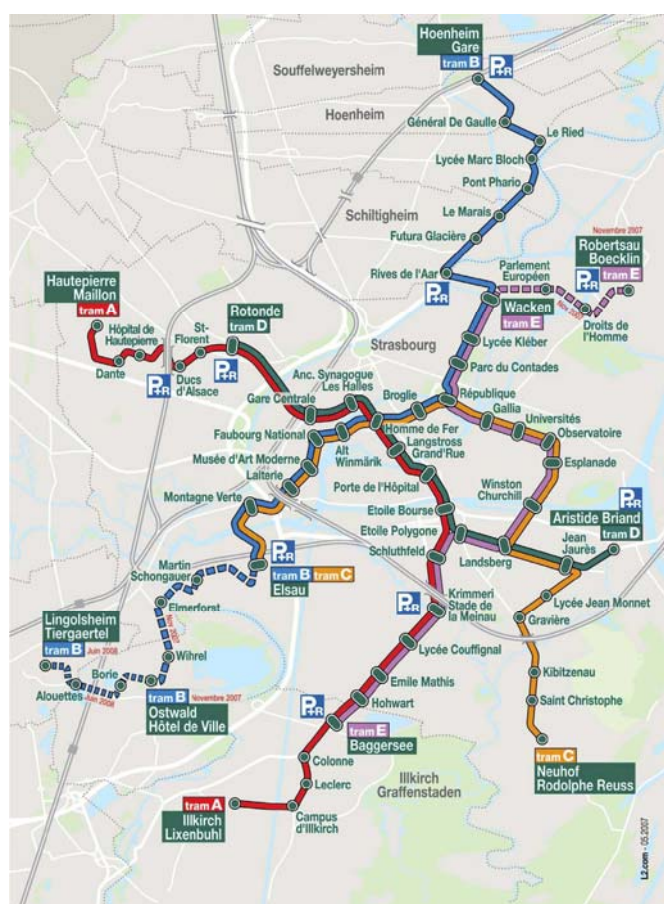


Plan du réseau de tramway de Montpellier publié au moment de l'inauguration de la seconde ligne (MnV, n°308, décembre 2006).

¹⁶ P. Breton, « Entre val et tram, Strasbourg aux prises avec la communication », *Revue des Sciences Sociales de la France de l'Est*, 17, 1990.

¹⁷ L'opposition de certains habitants de Strasbourg au tramway, à la fin des années 1980, était cependant en partie fondée sur le souvenir de l'ancien réseau de tramway supprimé en 1960. Sur ce sujet, on se reportera notamment aux lettres de doléances conservées aux Archives de la Communauté Urbaine de Strasbourg (770w190), ou au *Livre Noir du tramway*, collectif, publié à Strasbourg en 1990. Les lettres de riverains ont été analysées par V. Claude dans le chapitre *Le « TCSP » : de quoi parle-t-on ?* intégré au premier pré-rapport réalisé dans le cadre du programme de recherche sur le « Projet négocié ».

Les plans figurant dans les magazines évoluent au cours de l'avancée des projets, dans les deux corpus étudiés. À Strasbourg, après la mise en service des lignes, le plan utilisé jusqu'alors est remplacé par un plan du réseau établi par son exploitant (CTS). Ce plan ne mentionne plus que les forêts, les cours d'eau, les réseaux (tramway, chemin de fer, autoroutes, grands axes routiers d'agglomération), les parkings-relais, les noms des stations, les limites communales et les noms des communes. Les cours d'eau doivent pouvoir permettre aux voyageurs de se repérer dans leur trajet. Qu'en est-il des forêts et des limites de bans communaux ? Les points de correspondance entre le tram et d'autres modes de déplacement (bus, train) ne sont pas indiqués. À Montpellier, le plan utilisé au moment des phases de concertation, d'enquête publique et de chantier de la seconde ligne est également remplacé au moment de l'inauguration par un plan du réseau établi par son exploitant (TAM). Ce plan présente les deux lignes en service, les stations et leurs dénominations, les parkings-relais, les numéros des lignes de bus mises en correspondance avec le tramway, et, en fond, les cours d'eau, les voies de chemin de fer, les limites communales et les noms des communes.



Plan du réseau de tramway de Strasbourg publié au moment de l'inauguration des extensions des lignes C et D, et de la mise en service de la nouvelle ligne E (SM, n°185, août 2007).

Au regard de leur place dans les magazines, et des éléments qui y sont représentés, les plans publiés associent plusieurs fonctions. Tout d'abord, les plans peuvent informer l'habitant en lui permettant de se situer dans la ville par rapport au réseau projeté, à condition de lui donner des repères par rapport au réseau, ce dernier pouvant devenir aussi, au fil du

temps, un repère dans la ville¹⁸. La localisation de quelques équipements collectifs permet aussi d'aider le lecteur à repérer le projet dans la ville existante. Des cartes publiées dans les magazines montpelliérains informent aussi les habitants et usagers de certains secteurs de la ville des changements provisoires ou définitifs induits par le tramway dans l'organisation de la circulation. Ensuite, les plans peuvent contribuer à démontrer l'ampleur du projet et son importance pour toute une agglomération. À Montpellier, les cartes montrent presque toujours le réseau de tramway dans sa globalité, avec toutes les lignes réalisées, en chantier ou en projet, choix de représentation qui permet notamment de répondre par anticipation aux demandes de desserte futures et rendre explicite le grand dessein dans lequel s'inscrit la réalisation de chaque morceau du réseau. L'ordre de réalisation des différentes portions du réseau est directement donné par la numérotation des lignes : la ligne 1 étant la première mise en service, la ligne 2 venant ensuite, la ligne 3 devant suivre plus tard. À Strasbourg, la mise en évidence des tronçons de ligne projetés par des pointillés ou des encadrements permet de pallier à ce risque de confusion et de rendre visible les prolongements de ligne qui seront réalisés. Enfin, ces cartes et plans peuvent aussi montrer le projet de tramway comme l'un des éléments d'un processus de transformation à l'œuvre sur un territoire. À Montpellier notamment, les cartes du PADD du SCOT de l'Agglomération traduisent avec éloquence l'articulation recherchée entre les zones de renouvellement et d'extensions urbaine et les réseaux de transport public. À Strasbourg, l'articulation entre le tramway et les « grands projets » de la collectivité n'apparaissent qu'épisodiquement, grâce à d'autres types de représentation telles les vues d'ambiance.

Ce corpus de plans publiés dans les magazines municipaux et intercommunaux méritait d'être mis en relation avec d'autres documents publiés par les mêmes collectivités locales : les brochures distribuées à l'occasion des enquêtes et concertations publiques. À Strasbourg, les vicissitudes du projet de tramway entre 2002 et 2008, avec une interruption d'une année de l'ensemble des chantiers, et la relance d'une seconde enquête publique, a permis de multiplier les brochures et publications afin de contribuer à convaincre et à séduire. On avait déjà évoqué le rôle séducteur et réducteur des images (dans le sens où l'image comporte inévitablement un cadrage qui omet de montrer ce qui est « hors champ »). Dans ces brochures strasbourgeoises, publiées pour présenter au même public un même projet lors de deux enquêtes publiques différentes, des différences apparaissent au premier abord, en particulier la présence de plans des aménagements liés au tramway dans celle parue à l'occasion de la première enquête publique organisée en 2003. Les plans reproduits ne sont pas, pour une fois, schématiques, ce sont réellement les plans sur lesquels travaillent les concepteurs des aménagements, et comportant donc tous les détails du projet généralement pas ou peu montrés : réseaux enterrés, réseaux aériens, matériaux, position exacte des rails, des stations, des voies de circulation, des places de stationnement...

¹⁸ À travers les réaménagements de voiries effectués, les œuvres d'art installées, les édicules et édifices construits autour des stations, l'infrastructure « tramway » semble avoir été résolument pensée pour devenir une « ligne » de repère dans la ville.



Détail d'un plan publié dans la brochure publiée à l'occasion de la première enquête publique en juin 2003. On y distingue tous les réaménagements projetés, et ceux qui préexistent.

Dans la brochure publiée à l'occasion de la seconde enquête publique, qui suit l'annulation de la Déclaration d'Utilité Publique survenue en novembre 2004, on ne retrouve plus les mêmes plans que dans la première. Alors que dans celle-ci, les plans étaient détaillés, et occupaient le centre des pages, dans la nouvelle brochure, les plans redeviennent schématiques, comme ceux relevés dans les magazines, et laissent la plus grande place aux vues d'ambiance. Ces vues d'ambiance, photomontages, sont systématiquement associées à une image montrant l'état « existant » des futurs lieux traversés par le tramway. La présence puis l'absence des plans dans ces deux brochures vient évidemment nuancer nos constats précédents, à propos des magazines. Mais la disparition des plans peut aussi renseigner sur le dévoilement qu'ils peuvent opérer sur un projet sujet à polémiques. L'enlèvement des plans dans la seconde brochure ne semble cependant pas consister à cacher des éléments qui pourraient être compromettant, mais bien plutôt à enlever un élément qui pourrait, par le trop grand nombre d'éléments montrés, être sujet à interprétation, donc aussi controverses, et recherche de compromis négocié. La fonction des brochures et des images qui y figurent, apparaît alors plus clairement : la séduction est incontestablement leur première vocation, à fortiori lorsqu'un conflit difficile à dépasser par la négociation s'est engagé.

4. Conclusion : De l'« efficacité pragmatique des images », les images dans le projet (urbain) de tramway ?

Les images s'appréhendent-elles directement, chacune ayant la capacité interne de mettre en avant ce qui y fait sens au premier abord à tout lecteur ? On a vu que les images agrégeaient, comme tout langage, plusieurs registres, le dénotatif et le connotatif pour rester simple : ces deux niveaux interagissent et ne peuvent être dissociés. Cependant, dans le corpus étudié, le registre de la connotation, lié à la confrontation de l'image à ses multiples contextes semble assez largement affaiblir le registre de la dénotation. Ainsi l'absence de la ville dans les images du tramway de Montpellier prend du sens en analysant plus globalement le magazine dans lequel elles prennent place.

On s'aperçoit ici que l'image, malgré son apparente unité solitaire et souveraine (elle possède toujours ses limites physiques – elle n'est pas englobante comme l'est la réalité)¹⁹, doit aussi être vue en relation avec toutes les autres images pour prendre sens. On débouche ici sur une première limite de l'étude menée ici : l'analyse du projet urbain de tramway à travers les images doit aussi comprendre toutes les images qui ne montrent pas de tramway pour éclairer ces dernières. Cela conduirait à reprendre chaque magazine non pas comme une juxtaposition d'articles, mais comme une unité de sens, malgré leur apparente division. Une seconde limite (provisoire) peut apparaître : la composition de chaque page, de chaque article sur l'espace de la page n'a pas été prise en compte ; l'espace de la page permet de rapprocher et d'éloigner certains paragraphes et certaines images, quelle est la nature de ces espacements ? Que révèlent-ils sur la « fabrique du projet » urbain de tramway ?

Mais cette relecture du magazine comme « fait social total » ne peut exclure de s'interroger sur la réception d'une telle presse à Montpellier et à Strasbourg. Ces quatre magazines sont publiés par des collectivités publiques qui s'en servent, indéniablement, pour valoriser leur action envers des habitants / citoyens / usagers qui périodiquement ont la responsabilité de réélire ou de remplacer les équipes en place. Dans quelle mesure les images servent-elles à promouvoir un projet urbain, ou peuvent-elles aussi servir à le communiquer²⁰ ? La déconstruction partielle des images qui a été réalisée permet d'apporter une première piste de réponse : les images permettent autant de voir ce que l'on cherche à nous montrer qu'à nous faire trouver ce que l'on veut bien y chercher ! La ligne de partage entre une fonction « publicitaire » des images et une fonction « médiatrice », « informative » ou « communicationnelle » est ténue, mais toutes les images agrègent ces deux niveaux, sans ligne de partage apparente. On a analysé notamment la façon dont une image, en apportant une véritable démonstration ou en tentant de séduire l'habitant / citoyen / usager, permettait de détourner un débat difficile pour une équipe municipale. Les images permettent donc chacune de développer, dans leurs multiples contextes, des énoncés démonstratifs, s'appuyant sur des choix assumés et rationnels à propos du projet de tramway. Elles contribuent en même temps à susciter une attente qui relève du sentiment, de l'émerveillement voire du désir. Dans les « négociations » qui peuvent s'engager entre plusieurs intérêts divergents, les images peuvent apparaître comme un moyen bien commode pour détourner l'attention des négociateurs, par leur force démonstrative. La qualité des images, leur capacité à séduire, peuvent contribuer à mettre en question les intérêts défendus. La qualité de l'aménagement des lieux montrés dans les images ne rend-il pas tangible la qualité d'un projet urbain ? Le « risque des images », par la maîtrise qu'en ont ceux qui les fabriquent (et, que n'ont pas, généralement, ceux qui les regardent), est de faire prendre pour une réalité future ce qui n'en est qu'une simulation, aussi « photo-réaliste » soit elle. La particularité des images, par rapport au langage verbal, maîtrisé par la quasi-totalité des habitants - usagers - citoyens, est qu'elles instaurent un rapport asymétrique entre ceux qui peuvent les produire et les modifier et ceux qui ne peuvent que les regarder et les interpréter. On en revient à l'accusation millénaire du « risque » des images, qui ne sont rationalisées, dans les magazines municipaux, qu'à travers l'intermédiaire indispensable des énoncés textuels : peut-on imaginer qu'un apprentissage de ce qui serait un « alphabet de l'image » pourrait permettre à l'habitant - citoyen - usager de déjouer plus facilement les images, et s'impliquer avec plus de force dans le débat avec les outils de ceux qui en ont la maîtrise technique ? À première vue, le danger

¹⁹ Ce qui amène d'ailleurs Bruno Latour à voir l'image comme la seule chose au monde que l'homme peut dominer : B. Latour, « Les "Vues" de l'Esprit : une introduction à l'anthropologie des sciences et des techniques », *Culture Technique*, 14, 1985.

²⁰ C. Camus, « Pouvoir des images de la ville dans les textes architecturaux », in : F. Pousin (dir.), *Figures de la ville et construction des savoirs, architecture, urbanisme, géographie*, Paris, Éditions du CNRS, 2005, pp. 99-107.

d'un tel dévoilement de la nature des images est d'en réduire fortement la portée en annihilant alors totalement leur pouvoir de séduction, alors que comme tout langage, les images développent une tension permanente entre séduction et démonstration, ou dénotation et connotation. Mais peut-on oublier que la rhétorique, « art de bien dire ou l'art de parler de manière à persuader »²¹, comporte une part de séduction qui passe par les mots, rejoignant en cela la séduction des images ? L'apprentissage des mots n'empêche donc pas à ceux-ci d'exercer le pouvoir de séduction, et il doit en être de même face aux images.

La nécessité de cette « alphabétisation » face aux images (fixes et, de plus en plus, mobiles) se trouve, peut-être, aujourd'hui renforcée par l'évolution des techniques de représentation de la ville et des projets urbains. Le développement des modélisations 3D²², qui, hier, permettaient de regarder la ville transformée, et qui, aujourd'hui permettent même de la parcourir, accroît la nécessité de donner aux citoyens les outils pour mieux décrypter les représentations de leur espace. Cette évolution des techniques de représentation renforce et éclaire d'un jour nouveau l'hypothèse formulée par Ola Söderstrom de l'articulation entre les modes de représentation des villes et la formulation des interventions qui doivent les transformer, qui doit nous amener à réinterroger constamment les représentations qui circulent et contribuent à façonner la société « urbaine ».

²¹ Dictionnaire Littré, article « rhétorique ».

²² L'article de M.-C. Vatov, « Visions de ville », paru dans la revue professionnelle *Traits Urbains*, 30, mai 2009, p. 14-25, fait le point sur les évolutions des techniques de représentation récentes, et sur leur application au domaine de l'urbanisme.

III. DEBATS ET PRODUCTION DE CONSENSUS AUTOUR DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX DU TRAMWAY DE MONTPELLIER

Cécile FRANK

Introduction

Aujourd'hui, face à la congestion des routes, l'envolée du prix du pétrole, la raréfaction de la ressource pétrole, et les nuisances environnementales qu'induit ce mode de déplacement, les pouvoirs publics, à toutes les échelles territoriales ont comme priorité d'infléchir cette tendance en privilégiant les transports publics non polluants. Une prise de conscience des États concernant le réchauffement climatique s'est faite au niveau international lors de la conférence des Nations-Unies à Rio en 1992 concernant le réchauffement climatique. Par la suite, des engagements quantitatifs juridiquement contraignants ont été pris par les États signataires pour réduire les émissions de gaz à effet de serre par le biais du protocole de Kyoto en 1997. A l'échelle européenne, la réduction de ces émissions polluantes passe, entre autre, par une politique des transports respectueuse de l'environnement car l'augmentation du volume des transports et de leur utilisation est perçue comme une menace pour l'environnement. Dans le rapport du Conseil, du 6 octobre 1999, au Conseil européen d'Helsinki sur la stratégie visant à intégrer les questions d'environnement et de développement durable dans la politique des transports. Cette stratégie élaborée par le Conseil définit les objectifs de l'action de l'Union européenne (UE) et des États membres en vue de limiter au maximum l'impact des transports sur l'environnement. Elle vise à « assurer la prise en compte des questions environnementales lors de la conception et de la mise en œuvre de la politique des transports dans les secteurs concernés »¹. En France, cette prise de conscience s'est traduite au niveau législatif par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie qui impose aux agglomérations de plus de 100 000 habitants de présenter un plan de déplacements urbains² dont l'objectif majeur est de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans les centres urbains tout en maintenant une offre de mobilité. Le PDU doit assurer « un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part »³. Mais on trouve aussi comme autre objectif « la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie ». Cette loi prescrit également l'élaboration d'un Plan Régional de la Qualité de l'Air, de Plans de Protection de l'Atmosphère. Enfin, la loi SRU (loi solidarité et renouvellement urbain) aborde, elle aussi, la problématique des transports avec une philosophie tendant à réduire l'« invasion » de l'automobile dans les zones convenablement desservies par les transports en commun, principalement par la raréfaction des places de parking des centres commerciaux et des multiplexes cinématographiques⁴. Plus récemment, le Grenelle de l'environnement réaffirme cette orientation en y ajoutant des objectifs chiffrés⁵ et des instruments pour les atteindre tel que l'élargissement des compétences des communautés urbaines et des communautés d'agglomération en matière d'urbanisme et de transports

¹ http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/128165_fr.htm

² Le PDU couvre le périmètre de transport urbain (PTU) établi à la demande de l'autorité organisatrice des transports urbains (AOT). Plan de déplacements urbains. Initialement en 1982, le PDU avait comme objectif une utilisation plus rationnelle de la voiture et d'assurer la bonne insertion des piétons, des véhicules à deux roues et des transports en commun. »

³ Article 28-1 de la loi du 30/12/96 Loi sur l'air.

⁴ Loi n° 2000-1028 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

⁵ Objectif de revenir en 15 ans au niveau de 1990, Réduction de 30% de particules dès 2010, Réduction de 20% des émissions de CO₂. <http://www.legrenelle-environnement.fr/IMG/pdf/SyntheseG1.pdf>

privilégiant le développement des transports collectifs et des modes doux (vélo, marche)¹. Au niveau local, la réalisation de ces injonctions et objectif passe par le développement des transports en commun et le choix fait par l'agglomération de Montpellier depuis 1995 est d'implanter un réseau de tramway. Le tramway apparaît donc dès le milieu des années quatre vingt dix comme un instrument majeur de la politique de l'environnement et des transports. A Montpellier, c'est la communauté d'agglomération qui est dotée de la compétence transport et le choix du tramway est énoncé par ses instances (CAM – Communauté d'Agglomération de Montpellier et TAM – Transports de l'Agglomération de Montpellier) comme la solution pour améliorer la qualité de l'environnement.

« Nous continuons la mise en place d'un réseau de transports publics à l'échelle de la future communauté d'agglomération. Un réseau capable de faciliter les déplacements entre les communes, de fluidifier la circulation en centre ville et d'améliorer la qualité de l'environnement [...] Soucieux d'assurer une qualité de vie urbaine en privilégiant l'environnement, nous voulons offrir à tous une nouvelle liberté de se déplacer »².

Nous venons de le voir, les transports sont au cœur des préoccupations environnementales à l'échelle internationale comme locale. Comment le tramway, originellement un mode de déplacement, est-il présenté aujourd'hui comme un instrument au service de la qualité de l'environnement à Montpellier ? Le mode d'énonciation du projet environnemental du tramway fait-il débat dans l'espace public montpelliérain ? Est-il l'objet d'un « jugement sur l'action des pouvoirs publics »³ et sur quels aspects ?

Dans un ouvrage récent, Jacques Theys nous éclaire sur la notion d'environnement en distinguant trois conceptions de l'environnement. Tout d'abord, la conception biocentrique où l'environnement se définit par « des relations entre les différentes composantes de la nature »⁴. La politique de l'environnement serait alors une politique de conservation. Il y a également une conception anthropocentrique où l'environnement est envisagé comme un système de relations entre l'homme et son milieu, entre des « sujets » et des « objets ». Dans ce cas, « l'environnement n'existe que dans la mesure où l'homme est affecté ». Enfin, l'auteur distingue la conception technocentrique où l'environnement est conçu « comme un ensemble de limites et donc aussi de dysfonctionnements, de risques ou de problèmes » qu'il faut hiérarchiser, évaluer. Notre propos sera de mettre en exergue les différentes conceptions de l'environnement mobilisées pour ou contre le projet de tramway sur ce territoire montpelliérain.

Le tramway est énoncé comme l'instrument de la politique des transports choisie par l'agglomération de Montpellier pour enrayer les nuisances diverses induites par l'augmentation du trafic routier. Pour savoir en quoi ce choix répond aux objectifs gouvernementaux et quels sont les points particulièrement mis en avant par la communauté d'agglomération, nous nous appuyons, entre autres, sur les documents officiels produits ces dix dernières années à savoir : le plan de déplacements urbains, les rapports des commissions d'enquête pour l'obtention de la DUP, Plan de protection de l'atmosphère, Les enquêtes ménages déplacements. Ces données produites par les instances publiques seront alors confrontées à la perception des acteurs mobilisés autour du projet recueillie au travers d'entretiens semi-directifs mais également grâce à un corpus d'articles de presse et des archives internes à des associations. Il s'agit là de données produites par des instances publiques mais nous avons également la volonté de mettre en perspective ces données techniques à la perception des acteurs et la communication officielle produite par les porteurs

¹ <http://www.legrenelle-environnement.fr/IMG/pdf/SyntheseG1.pdf>

² Journal du tramway de l'Agglomération de Montpellier, *Ligne 2 deux fois plus de liberté*, n°1, juillet 2001.

³ Véronique Catherin, *La contestation des grands projets publics*, Paris, L'Harmattan, 2000.

⁴ Jacques Theys, « Trois conceptions irréductibles de l'environnement », in : Olivier Coutard et Jean-Pierre Lévy, *Ecologies urbaines*, Paris, Economica, 2010, p. 15-38.

du projet de tramway que nous avons recueillis par le biais d'entretiens semi-directifs¹ mais également grâce aux archives d'associations mobilisées. Enfin, les documents de communication autour du projet mettront en exergue l'aspect environnemental du projet de tramway (les flyers, les prospectus, les pages Web de la TAM, les publicités, etc.).

Après avoir explicité le contexte montpelliérain et fourni les données de cadrage utiles, sous forme d'un encadré, nous aborderons les trois axes de la politique environnementale produite par l'ensemble du projet de tramway et présenté comme telle par les autorités locales. Celle-ci consiste en trois points essentiels : la réduction de la pollution atmosphérique, la lutte contre les nuisances sonores et la production d'espaces verts le long des tracés des lignes de tramway.

Encadré : TRANSPORTS ET DEPLACEMENTS A MONTPELLIER : ÉTAT DES LIEUX

Le réseau de transports publics

A Montpellier, le réseau de transports publics se construit et se densifie autour du tramway. Avec deux lignes en fonctionnement et une ligne de tramway en construction, le réseau atteint un total de 35,5km (avec la ligne 3, le réseau atteindra les 57,2 km) sur une superficie de 434,21 km². Soixante stations sont desservies, avec une fréquentation qui se situe entre 5230 et 5520 voyageurs au kilomètre. L'agglomération se situe au 5^{ème} rang des villes françaises en nombre de kilomètres de tramway.

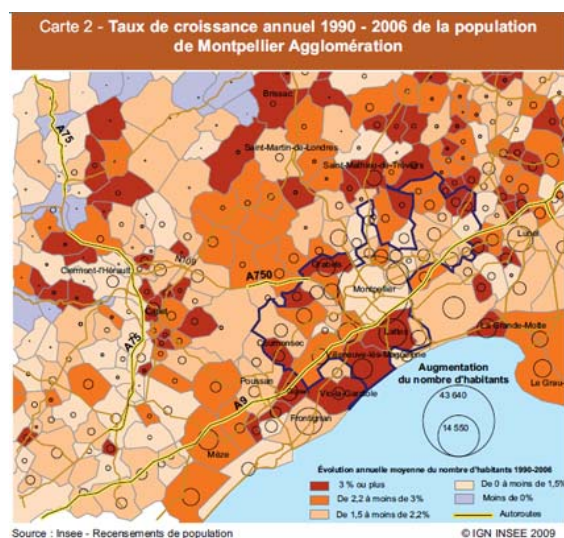
- 1) Strasbourg 53,7 km,
- 2) Bordeaux : 44,3 km,
- 3) Nantes : 42,1 km,
- 4) Lyon : 39,1 km,
- 5) Montpellier : 35 km,

Le tramway dans les villes « représente aujourd'hui le principal activateur de la transformation de l'espace public dans les agglomérations. [...] Les avantages du tramway sont cumulatifs.[...] Il s'agit d'un projet global d'espace public.[...] »

Les déplacements au sein de Montpellier agglomération

Voyons dans un premier temps quelle est la situation de l'agglomération de Montpellier et de ce fait, les contraintes inhérentes à ce territoire. On trouve des données précises dans le plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération de Montpellier (PPA). Le PPA de Montpellier regroupe 48 communes, approuvé par arrêté préfectoral le 22/11/2006. L'agglomération compte 412 070 habitants en 2010 avec une progression démographique urbaine entre 1990 et 1999 de 8,4% contre seulement 2,6% pour la moyenne des 15 plus grandes agglomérations de France. Mais en un peu plus de 20 ans, la population a cru de 48%.

Figure 1 : Taux de croissance annuel 1990-2006 de la population de Montpellier Agglomération



Selon les données de l'INSEE en 1999, la population active de ce territoire représente 170 000 personnes soit 45% de la

Selon les données de l'INSEE en 1999, la population active de ce territoire représente 170 000 personnes soit 45% de la population active du département. Dans l'aire d'étude, la motorisation des ménages est très variable selon la situation géographique. Dans l'hypercentre, 48% des ménages sont motorisés contre 94% dans les communes périphériques. La part du transport en voiture est ainsi majoritaire dans les communes périphériques de l'agglomération (73,7%) alors qu'elle est bien plus faible dans l'hypercentre (16,4%). L'usage des transports en commun atteint un taux de 14,9% dans l'hypercentre et un usage de la marche de 63,8% mais seulement 5,1% dans les communes périphériques pour l'ensemble des modes doux (18,9%). La distorsion au sein de ce territoire est donc forte.

Figure 2 : Répartition modale des déplacements au sein de l'agglomération de Montpellier

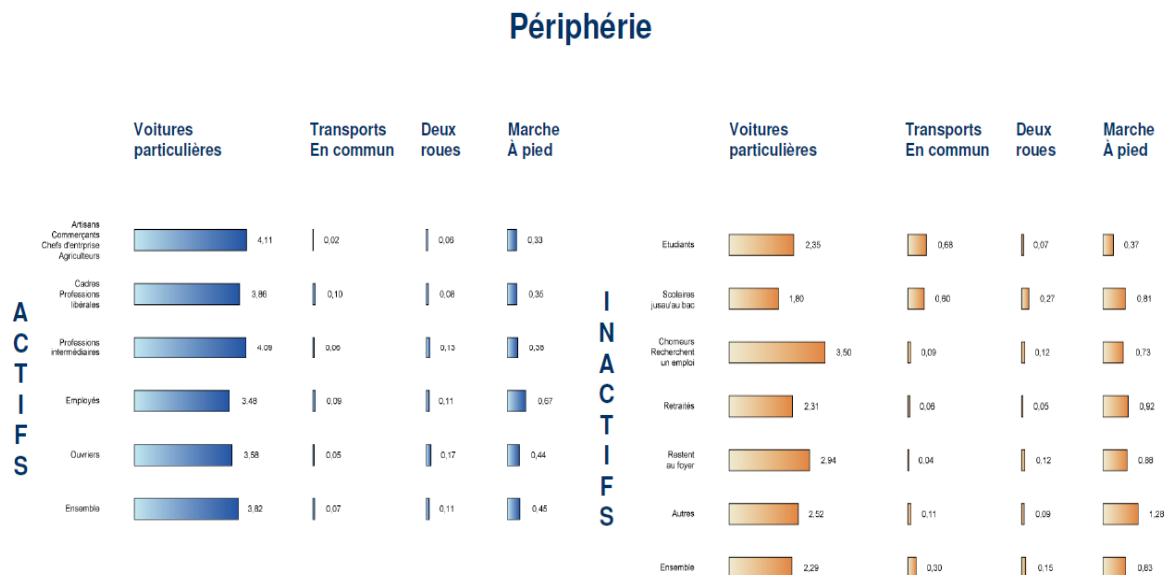
	Voiture	TC	Vélo	2 R motorisés	Marche	Autres	Ensemble
Hyper-Centre de Montpellier	16,4%	14,9%	2,6%	1,8%	63,8%	0,6%	100,0%
	0,70	0,63	0,11	0,08	2,72	0,03	4,27
Centre de Montpellier hors hyper-Centre	38,3%	11,7%	4,2%	1,7%	43,8%	0,4%	100,0%
	1,51	0,46	0,17	0,07	1,73	0,02	3,95
Quartiers périphériques de Montpellier	56,2%	10,4%	1,9%	1,7%	29,0%	0,9%	100,0%
	1,98	0,37	0,07	0,06	1,02	0,03	3,52
Communes périphériques	73,7%	5,1%	2,1%	1,2%	16,8%	1,1%	100,0%
	2,77	0,19	0,08	0,05	0,63	0,04	3,76
Aire d'enquête	60,8%	8,2%	2,3%	1,5%	26,3%	0,9%	100,0%
	2,26	0,30	0,09	0,05	0,98	0,03	3,71

Agglomération de Montpellier : Répartition modale des déplacements
(première ligne, en pourcentage ; deuxième ligne en nombre de déplacements par jour et par personne)

Source : http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/F11-la_mobilite_urbaine_cle0c7ab5.pdf, la mobilité urbaine, données de base, avril 2005.

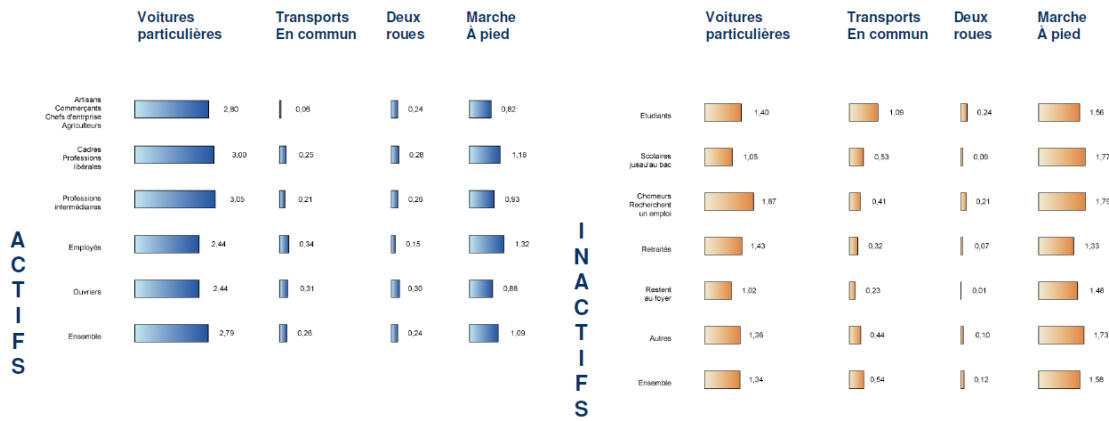
« Pour l'Agglomération de Montpellier en 2003, le motif travail représente 21,9% des déplacements, les études 16,8%, les achats 16,8%, l'accompagnement 14,9% et les autres motifs 29,6%. »

Figure 3 : Déplacements d'actifs et d'inactifs en périphérie de l'agglomération de Montpellier - 2003

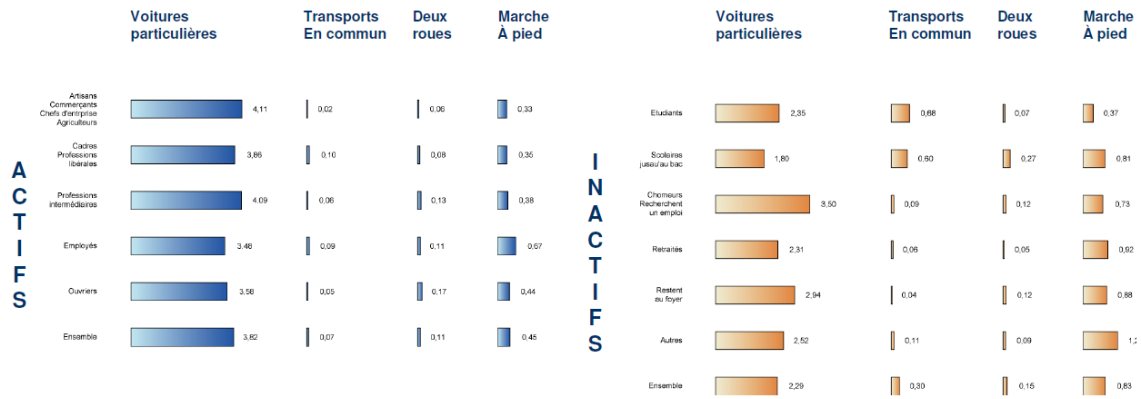


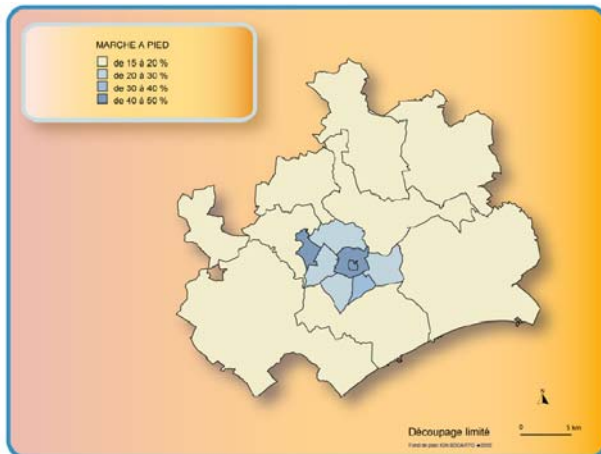
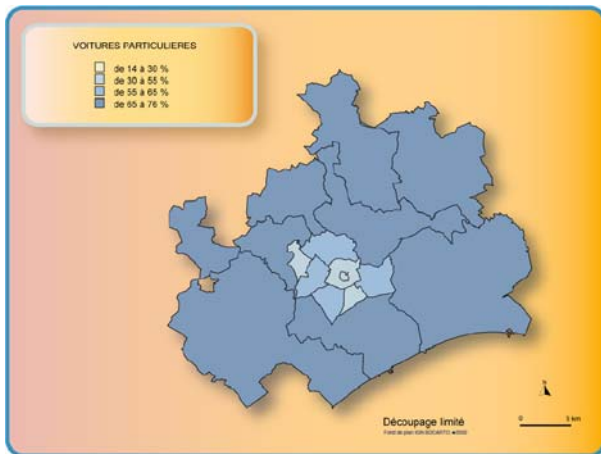
On peut constater qu'en périphérie, les actifs comme les inactifs utilisent majoritairement leur voiture personnelle pour se déplacer avec une très faible utilisation des transports en commun.

Montpellier

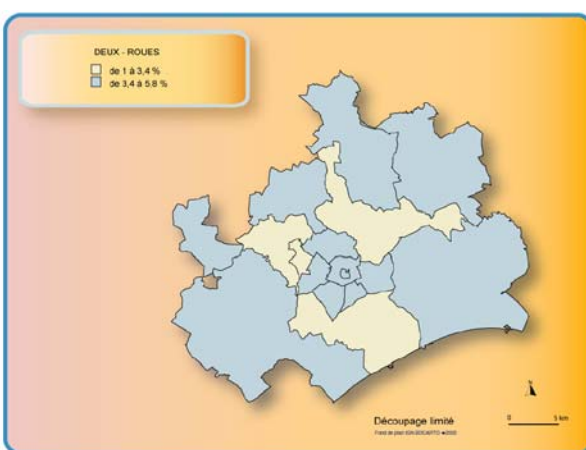
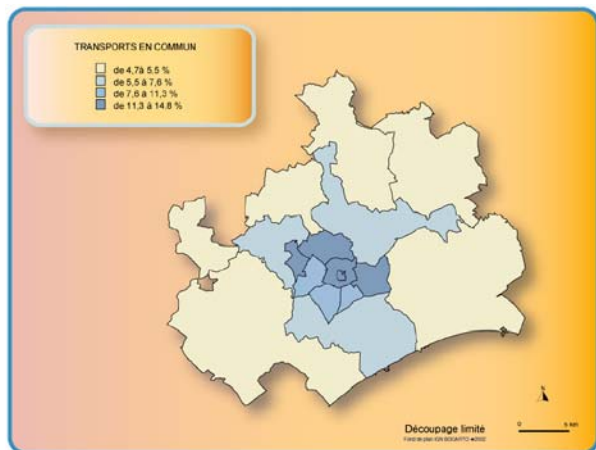


Aire d'étude

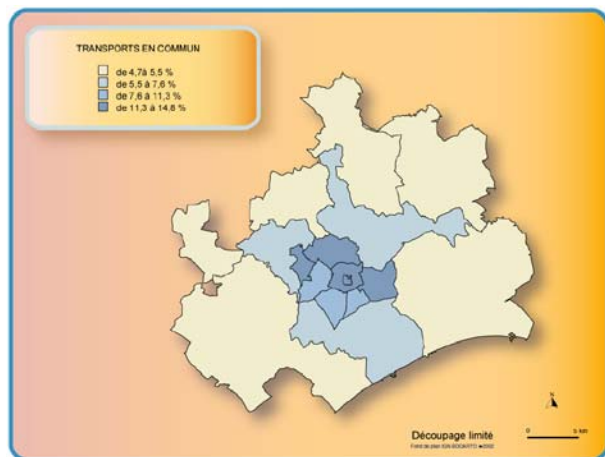




Les modes de transports : parts de marché selon les différents modes



La part modale des transports en commun est supérieure à 11,3% dans l'hypercentre de l'agglomération et les communes voisines. En revanche, on note une très faible utilisation des TC dans les communes périphériques de Montpellier puisque moins de 5,5% des déplacements se font grâce à ce type de transport.



L'usage de l'automobile est très variable sur l'ensemble de l'aire d'étude. Il apparaît clairement que l'hypercentre et des communes limitrophes de Montpellier ont une utilisation moindre de la voiture qu'en périphérie.

En 2003, Montpellier enregistrait un total de 3,71 déplacements par jour et par personne (comme à Strasbourg). A la même période, 2,29 déplacements par jour et par personne se faisait en voiture particulière (comme à Strasbourg). Etant donné qu'entre temps, une deuxième ligne de tramway a été mise en circulation (2006), il serait intéressant de connaître l'évolution de cette donnée entre 2003 et 2010.

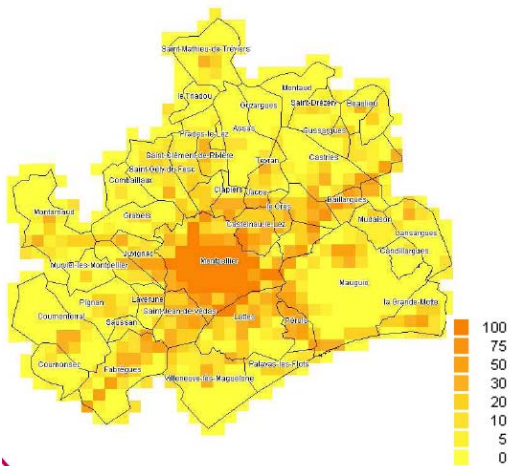
Déplacements et pollution atmosphérique

Après cette présentation des déplacements des ménages dans l'agglomération de Montpellier, penchons-nous dès à présent sur la qualité de l'environnement qui se mesure, entre autre, par la qualité de l'atmosphère. D'après le plan de protection de l'environnement, on peut constater que les zones les plus polluées en dioxyde de carbone sont celles situées au cœur de l'agglomération et plus particulièrement dans Montpellier centre ainsi que sur l'axe routier Est-Ouest (Données de 2004). Lorsqu'on compare la carte des zones polluées par le dioxyde de carbone à celles de la part modale des transports en commun dans l'agglomération, force est de constater que le cœur de l'agglomération reste fortement polluée en dépit de l'usage plus important qu'il est fait des transports publics (et des modes doux) ; de plus, on constate que la cause principale à l'émission de dioxyde de carbone concerne les transports routiers (59%) sans distinction faite entre les voitures particulières et le transport des marchandises.

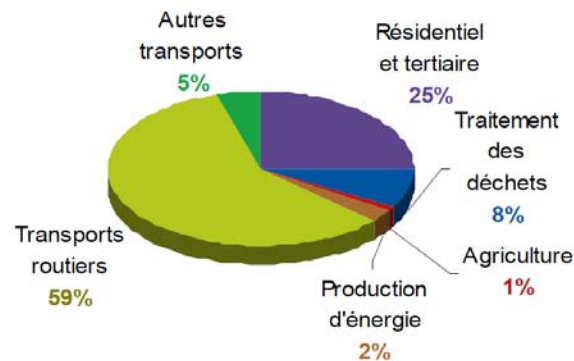
Figure 4 : Emissions de dioxyde carbone dans l'agglomération de Montpellier

Figure 5 : Origines des émissions de CO₂ en 2004

Le dioxyde de carbone Emissions en tonnes/km²/an



Emissions de CO₂ - Etat de référence 2004



Source : <http://www.air-lr.org/datas/fichiers/articles/20574/821.pdf> Plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération de Montpellier – suivi des émissions de polluants dans l'air – Résumé- 9/02/2010

La réduction de la circulation automobile est donc un enjeu majeur suivant les données de 2004. Pour y parvenir, le plan de protection de l'environnement propose trois leviers principaux :

- Augmenter le taux d'utilisation des transports en commun
- Promouvoir l'utilisation des modes doux
- Adopter des mesures complémentaires sur les transports

L'agglomération de Montpellier met donc en œuvre un plan de déplacement, dont le développement du réseau de tramway est avancé comme un élément pour réduire la pollution atmosphérique.

A/ LA QUALITE DE L’AIR COMME ENJEU ENVIRONNEMENTAL DU TRAMWAY

« La question des transports devient cruciale sur le plan énergétique et celui de l’émission de gaz à effet de serre (EGS) au niveau mondial »¹ et cette préoccupation publique va se décliner à l’échelle nationale et locale. Dans l’ensemble des documents produits par la communication de l’agglomération de Montpellier (TAM et CAM), la réduction de la pollution atmosphérique est un enjeu majeur de l’implantation du tramway. Lors d’un entretien, Georges Frêche, président de l’agglomération de Montpellier, parle du tramway en ces termes : « En soulageant la circulation automobile et en rendant l’espace aux piétons et aux cyclistes, il garantit la qualité de l’environnement »². Dans le Plan de Déplacements Urbains de 2002-2010, les objectifs en matière environnementale sont également clairement établis. Parmi les dix axes stratégiques ont été cités dans le cadre du PDU de 2002-2010 dont deux sont directement en lien avec la politique en faveur de l’environnement : « Axe n° 3 : développer les moyens de déplacement économes en énergie et les modes doux, renforcer leur sécurité. [...] Axe n°8 : préserver et valoriser l’environnement, protéger la santé »³. Dans le dernier PDU de 2010-2020, cet objectif est renouvelé : « L’enjeu majeur de ce PDU sera de participer à son niveau à l’objectif national de division par quatre des émissions de gaz à effet de serre et de prendre en compte les conclusions du Grenelle de l’environnement »⁴.

Voyons maintenant en quoi le projet de tramway permettrait d’atteindre ces objectifs. Trois raisons principales se dégagent au travers des documents et discours produits par l’agglomération de Montpellier, à savoir le fait que le tramway doit pouvoir réduire la circulation automobile, qu’il s’agit d’un mode de transport « propre » et enfin, qu’en s’insérant dans un réseau intermodal, il permet là encore de réduire la circulation automobile.

1. La capacité de transport du tramway comme enjeu

Le constat présenté en encadré montre que les transports routiers sont responsables à 65% des émissions de dioxyde de carbone dans l’agglomération de Montpellier⁵. Pour réduire cette nuisance du trafic autoroutier, il est donc envisagé de mettre en place un réseau de tramway attractif pour les automobilistes. L’objectif à terme est le suivant :

« Le tramway : avec les 60 rames de tramway des lignes 1, 2, la future ligne 3 (ouverture prévue en 2012) et la ligne 4 encore à l’étude, la Ville atteindra bientôt son objectif d’assurer 20 % des déplacements grâce aux transports en commun. Plus de 130 000 voyageurs utilisent chaque jour le tramway »⁶

Dans le document de présentation remis aux participants des réunions de concertation du PDU, il est une fois de plus rappelé l’urgence, pour l’agglomération, de réduire la « prépondérance de la voiture ».

¹ Philippe Vrain, « Ville durable et transports : automobile, environnement et comportements individuels », *Innovations*, 18, 2003, p. 91-112.

² *La lettre du tramway*, n°7, décembre 1998.

³ Site Web de Montpellier agglomération. Page « transports », 06/02/2002.

⁴ Porter à connaissance de l’État pour le PDU de l’agglomération de Montpellier, septembre 2008.

⁵ Philippe Vrain, « Ville durable... », *art. cit.*, « La route [...] représente les 4/5^e de la consommation de carburants et d’émissions de CO₂ des transports ».

⁶ <http://www.montpellier.fr/194-transport-montpellier-ecomobilite.htm>, 2010.

Figure 6 : Extrait du document de présentation aux participants de la concertation du PDU 2010-2020¹

ou Clermont-1 ne peut vraiment travailler à Montpellier.

• la prépondérance de la voiture

Chaque jour, on compte plus de 500 000 déplacements entrant ou sortant de l' agglomération. Plus de 95 % de ces déplacements s'effectuent en voiture. La part de l'automobile dans les déplacements demeure prépondérante, y compris à l'intérieur de l' agglomération (environ 60 %).

Si le tramway gagne de nouveaux usagers (+ 10 % par an entre 2003 et 2008), il ne concerne encore que le cœur d' agglomération dans l' attente du développement du réseau. Par ailleurs, la région urbaine ne dispose pas d' une étoile ferroviaire. Seul l' axe TER Lunel - Sète structure des déplacements d' échelle métropolitaine.

Cette situation favorable à la voiture est également dictée par des formes urbaines périphériques (habitat pavillonnaire, zones commerciales) pensées pour l' usage exclusif de l' automobile.

Le projet de tramway permettrait ainsi de réduire le réflexe automobile grâce à l' étendue de son réseau à savoir le nombre de lignes envisagé sur le territoire, le nombre de rames en circulation qui produisent ainsi un nombre de voyageurs significatifs. Il faut donc attirer l' automobiliste. Premier argument invoqué, le tramway possède une grande capacité de transport collectif. Quelques chiffres sont avancés pour appuyer cette hypothèse : « 300 à 600 voyageurs par conducteur de tramway contre seulement 80 à 120 voyageurs par conducteur de bus »² ; « Une rame = 177 voitures : Une rame de tramway remplace 177 véhicules... et ne dégage aucune émanation toxique. Une vraie bouffée d' oxygène au cœur de la ville »³. De plus, la fréquence des rames⁴ et l' amplitude horaire de circulation contribuent là encore à rendre le tramway attractif.

¹ PDU 2010-2020, documentation de concertation, 2009.

² Voir document de Michel Bozzola, d' après L. de Solare, expert de transports urbains, 2001.

³ Journal J moins 900, 4^{ème} trimestre – 1997 n°4

⁴ Un tramway toutes les 5 à 7 minutes

Figure 7 : Document de concertation, PDU 2010-2020¹

Imaginons les écomobilités des années 2020 ...

Augmentation du coût de l'énergie, dégradation de la qualité de l'air, réchauffement du climat, les déplacements sont au cœur des enjeux du développement durable.

En investissant massivement pour son réseau de tramway, Montpellier Agglomération s'est engagée résolument en faveur des alternatives à l'automobile. Pour garder une longueur d'avance, il est temps d'imaginer, dès à présent, les écomobilités de demain. C'est là tout l'enjeu du Plan de Déplacements Urbains 2010 - 2020.

A cet horizon, notre Agglomération doit relever trois grands défis.

• *Un défi social. Le temps du pétrole à bon marché est derrière nous. La crise économique aggrave la fracture sociale et les inégalités face au transport. Penser un accès plus équitable à l'offre de mobilités pour tous, c'est imaginer la société de l'après pétrole tout en apportant, dès à présent, des réponses concrètes à l'exigence de cohésion sociale.*

• *Un défi environnemental. Les transports représentent plus de 50 % de nos consommations d'énergie et plus de 35 % de nos émissions de gaz à effet de serre. Dans notre contexte de forte croissance urbaine, imaginer des mobilités plus économes et plus écologiques est - ici plus qu'ailleurs - une exigence, un impératif pour préserver notre qualité de vie.*

• *Un défi démographique. Outre l'accueil de nouveaux habitants, notre territoire doit se préparer à l'évolution de la pyramide des âges avec l'augmentation rapide de la population âgée et très âgée. Imaginer les mobilités des années 2020, c'est donc également concevoir une ville adaptée aux personnes à mobilité réduite, une ville accessible en toute sécurité.*

Le sens du Plan de Déplacements Urbains ne fait plus débat aujourd'hui. Réduire la place de la voiture, favoriser les transports publics et les modes de déplacements « doux » sont autant d'objectifs partagés par tous et déjà largement mis en oeuvre par Montpellier Agglomération. Reste à savoir comment amplifier cette dynamique, à quelle échéance et à quel coût. C'est bien l'objet de la feuille de route que nous avons à écrire ensemble maintenant. C'est pourquoi je souhaite que la concertation qui s'engage mobilise l'imagination et l'intelligence collectives de notre territoire.

Ensemble, imaginons les écomobilités des années 2020 !

Le Président de la Communauté d'Agglomération de Montpellier,
Président de la Région Languedoc-Roussillon

Dans les propos officiels tenus, on voit donc bien que le tramway est considéré comme « l'instrument majeur » pour réduire la circulation automobile et par conséquent et pour améliorer la qualité de l'environnement. Mais dans l'ensemble des archives consultées, et plus particulièrement lors de l'enquête publique du PDU de 2002-2010, des citoyens et associations ont remis en question la capacité du mode de transport tramway à absorber le flux automobile. Le tracé de la ligne 2 du tramway a notamment été particulièrement critiqué par le collectif tramway² car il ne desservait pas des zones suffisamment denses de population. Le potentiel de transport du tramway était, selon les membres de ce collectif, insuffisamment exploité. Ainsi, les qualités techniques du matériel roulant ne sont pas remises en question mais son exploitation l'est.

2. Un transport énergétiquement écologique ?

Outre une capacité de transport largement mise en avant, le tramway est également présenté comme le mode de transport collectif le plus propre puisqu'il ne rejette aucun

¹ PDU 2010-2020, documentation de concertation, 2009.

² Le Collectif tramway, créé en juin 2001, était formé de 31 associations ayant pour but de contribuer à l'amélioration du tramway, tant la ligne existante que la future ligne n°2, et suivante(s). Ce collectif regroupait des associations spécialisées dans « l'expertise transport », des associations de riverains ou bien encore de commerçants. Le tracé de la ligne 2 a été leur cheval de bataille principal.

dioxyde de carbone, aucun dioxyde d'azote, aucune particule « ni rien d'ailleurs »¹. Comme le dit Georges Frêche, « le tramway c'est un vrai progrès contre la pollution atmosphérique puisqu'il est totalement électrique »². « Écologique : avec son énergie 100% électrique, le tramway roule en silence et ne rejette ni dioxyde de carbone, ni oxyde d'azote, ni particules... »³. Le tramway est le « champion anti-pollution » comme on peut le lire dans un journal du tramway.

Figure 8 : Extrait du Journal du tramway, J-1100, ligne 1, p.3

Le Tramway, champion anti-pollution

Ce tableau compare les émissions de gaz et de particules des différents modes de transport en milieu urbain (voyageur/km). Quand on sait que 177 voitures = 3 bus = 1 tramway, on comprend facilement tout ce que nous avons à gagner...

Mode de transport	Voiture particulière	Autobus	Tramway (traction électrique)
Dioxyde de carbone	160	101,6	0
Oxyde de carbone	16,94	1,33	0
Composés organiques volatiles	2,05	0,41	0
Oxyde d'azote	1,09	1,29	0
Particules	0,07	0,11	0

Des publicités fleurissent également dans les journaux locaux et plus particulièrement dans le Midi Libre (voir Figure 9) pour mettre en exergue cette particularité du tramway, à savoir qu'il contribue à l'amélioration de la qualité de l'air.

¹ Publicité de la TAM datant de 2000

² Entretien de Georges Frêche, J-1100, vivement le tramway, n°2,

³ Bulletin édité par la TAM pour la concertation publique de la 2^{ème} ligne de tramway

Figure 9 : Publicité de la TAM en 2000

Propre

Imaginez : vous êtes en l'an 2000, au cœur de l'été. Il plane un je ne sais quoi de plus léger dans l'atmosphère. L'air paraît plus pur, la circulation plus fluide. Le tramway y est peut-être pour quelque chose, lui qui ne dégage ni dioxyde de carbone, ni oxyde d'azote, ni particules, ni rien du tout d'ailleurs. Avec son énergie électrique, le tramway c'est la pollution zéro. Alors, en marchant jusqu'à la station la plus proche, vous vous dites que la ville respire mieux et vous aussi. C'est aussi ça la liberté.

Le Tramway, dès l'été 2000 !

MONTPELLIER DISTRICT **SMTU M**

Caf. CONSULTANTS & PHOTO. PH.

Le tramway est également faiblement consommateur d'énergie avec une résistance à l'avancement de 7,5kg/t pour le tramway contre 30 kg/tonne pour les véhicules à pneus sur chaussée, argument repris par Michel Bozzola de l'association GEFTRAM¹. Dans le rapport de la commission des comptes de l'économie de l'environnement, les chiffres avancés par l'ADEME montre que le transport de voyageurs le plus efficace énergétiquement parlant est le tramway (voir Figure 10).

¹ L'association GEFTRAM : Groupement pour l'Etude du Futur Tramway de Montpellier. Cette association regroupe plusieurs passionnés du chemin de fer.

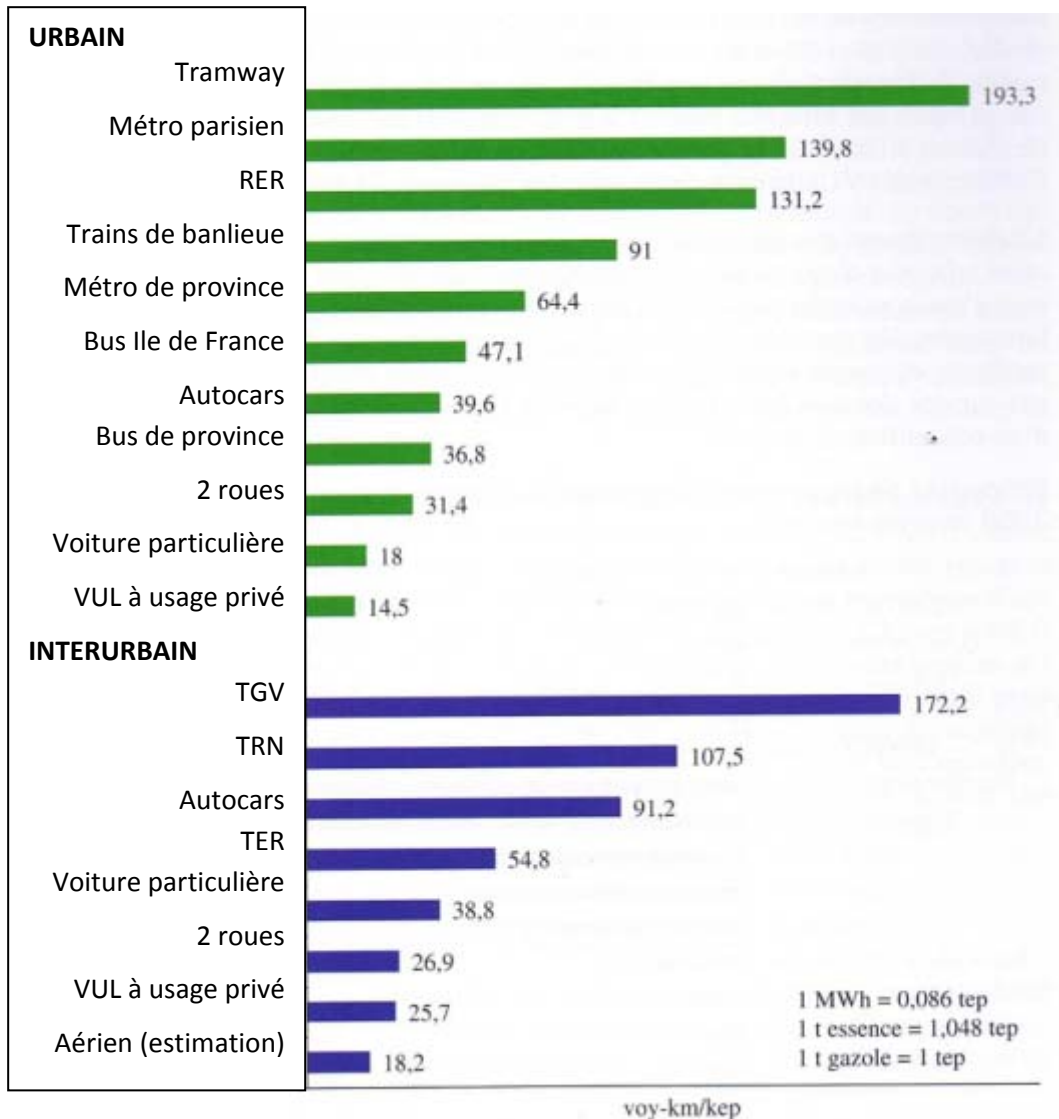


Figure 10 : Efficacités énergétiques comparées du transport de voyageurs en 2000 (voyageurs-km/kep)
Source : ADEME- explicite, 2002.

Pour autant, on peut lire dans un journal du tramway que celui-ci est gourmand en énergie électrique : « Consommation annuelle de la future ligne de tramway, qui devrait se chiffrer en millions de kwh »¹. Or l'énergie électrique pose la question de sa traçabilité. L'énergie consommée est-elle d'origine nucléaire ? D'origine thermique ? Pour Michel Bozzola, « on peut toujours discuter du problème du nucléaire mais il faut bien faire des choix »². C'est-à-dire que le tramway, de par sa consommation en énergie électrique, peut, à long terme, devenir nuisible à l'environnement (*quid* du traitement des déchets nucléaires ?) ou même l'être à plus court terme lorsque son origine est thermique (rejet de CO₂) mais qu'au moins, au niveau local, ce mode de transport reste non polluant pour l'atmosphère dans des zones d'habitations concentrées. Dans l'ensemble des archives et entretiens, nous n'avons rencontré aucune remise en question de propreté du transport tramway en matière d'environnement. Quelle que soit le mode de production de l'électricité nécessaire au fonctionnement du tramway, celui-ci est considéré écologique. Ce n'est pas un sujet de discord.

¹ La lettre du tramway, n°12, janvier 2000

² Entretien avec Michel Bozzola, 17/06/2010.

Mais qu'en est-il des énergies fossiles nécessaires à la fabrication du matériel roulant ? Quid des déchets ? Il se trouve que l'impact environnemental du stade de la fabrication voire du recyclage des voitures tramway en fin de vie n'est absolument pas débattue, contrairement à une enquête sur le tramway parisien qui pose la question.

« En ce qui concerne les gains environnementaux, ils ont dit que la consommation d'énergie et la pollution atmosphérique seront significativement diminuées avec la réduction de la circulation automobile. Mais, ils n'ont considéré que la phase de l'utilisation des 16 véhicules. Par exemple, pour produire l'acier pour le rail, il faut la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre et des polluants. Si on considère la phase du transport et aussi la phase de la construction des infrastructures, la quantité de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre et des polluants augmente considérablement. Pour mieux savoir les impacts environnementaux, il faut regarder les impacts dans les différentes étapes de son cycle de vie (la fabrication, la construction, l'utilisation, la fin de vie et le transport entre chaque étape). [...] Mais, ce bilan énergétique a été fait seulement dans la phase de l'exploitation. Il faut considérer aussi la consommation de l'énergie dans la phase des travaux et dans la phase de la production et du transport des matériaux (ex. l'acier pour rail) »¹.

Ainsi, à Montpellier, le tramway est-il largement valorisé pour ses qualités environnementales et cette présentation ne fait pas débat dans l'espace public malgré des impacts environnementaux possibles lors de la fabrication des véhicules, lors de l'exploitation des tramways (électricité) voire même encore en fin de vie des véhicules. La réduction des nuisances atmosphériques locales et immédiates apparaît ainsi faire consensus entre les porteurs du projet et les riverains/usagers du territoire.

La circulation du tramway grâce à l'énergie électrique est énoncée comme étant une contribution à l'amélioration de la qualité de l'air dans l'agglomération de Montpellier et cet argument, sur l'ensemble du projet de tramway, fait consensus. Le fait d'être un transport zéro « déchet » en circulation n'est pas contesté, par contre, les conditions de production et de recyclage en fin de vie des véhicules ne sont pas interrogées par la population. L'impact environnemental immédiat visible de la circulation de rames de tramway prime alors sur l'impact environnemental du stade de fabrication et de fin de vie du matériel roulant qui lui n'est pas visible et pas forcément local. Un consensus tacite existe alors sur ce point.

3. L'intermodalité comme instrument d'un projet de transport écologique

Le réseau de tramway a donc été le choix de l'agglomération en 1995 pour développer les transports en commun afin de réduire l'usage des voitures particulières. Mais les lignes de tramway ne peuvent à elles seules répondre à toutes les demandes de déplacements, c'est pourquoi, d'autres infrastructures doivent être pensées autour du tramway afin d'atteindre l'objectif affiché lors du dernier PDU (2010-2020) : descendre au dessous du seuil de 50% de VP (Véhicule Personnel) et deux roues motorisées en 2020 et atteindre les 35% de modes doux à l'échelle de la ville de Montpellier². Plusieurs solutions sont envisagées. Pour éviter la circulation en centre ville, le projet de tramway doit penser aux parkings d'échange, aux aménagements spécifiques aux vélos, à la cohérence du réseau tram-bus sans parler des autres mesures parallèles pour réaliser les objectifs de l'agglomération. Nous verrons dans cette partie que ce point est discuté dans l'opinion publique. Un élu Vert de la ville de Montpellier, dans un entretien, soulève clairement le point de discordance sur cette intermodalité :

« Sur les transports, je vous ai situé le point du débat, le clivage, c'est : est-ce qu'on réduit vraiment la part de la voiture ou bien on fait des TC, du vélo seulement un plus, sans vraiment avoir la volonté de faire des alternatives à la voiture, c'est ça le vrai clivage. Nous, on a proposé comme objectif de réduire la

¹ Foot Robin (dir.), « Projet Transport et développement durable. Le tramway parisien », 23/06/2006, http://latts.cnrs.fr/site/tele/rep1/Tradd_2006_Tramway_parisien.pdf.

² Chiffres avancés lors de la réunion de concertation du PDU 2010-2020 du 28/10/2009 à Pérols.

part de la voiture de 25% dans l'ensemble des déplacements en 10 ans. C'est des objectifs chiffrés, comme ça qu'il faut se donner, c'est le but »¹.

Cet élu ne souhaite donc pas mettre en place des outils « gadgets » pour réduire la circulation automobile mais une volonté politique forte.

En 2001, le diagnostic établi par les services de l'agglomération était le suivant : 58% des déplacements se faisait en voiture particulière et seulement 13% en transports en commun² au sein du territoire. L'objectif affiché, lors du PDU, était alors « une meilleure distribution des hommes et des activités, au sein du périmètre de l'agglomération d'une part, entre celle-ci et les territoires voisins du département d'autre part »³.

En 2009, lors de la présentation du dernier PDU (2010-2020), un tableau est présenté sur PowerPoint lors de la réunion de concertation du 28/10/2009 à Pérols concernant la répartition des modes de déplacements à Montpellier comparativement à d'autres villes (voir Tableau 1). La part des déplacements en voitures particulières ou en deux roues motorisées est, avec la ville de Nantes, 7,5 points au dessus de la ville de Strasbourg et 8,5 points au dessus des taux enregistrés à Grenoble. Les modes doux y sont moindre (-7 points) qu'à Strasbourg et Grenoble (-3.2) et les transports publics ne compensent pas cet écart (8,1% à Montpellier par rapport à 14% à Nantes).

Tableau 1 : modes de déplacements dans 4 villes françaises dont Montpellier

Types de transport	Montpellier	Strasbourg	Grenoble	Nantes
Transport public	8,1%	8%	13%	14%
Modes doux	28,6%	35,6%	31,8%	23%
VP + 2R motorisées	62,5%	55%	54%	63%

Les résultats avancés sont jugés par les acteurs de l'agglomération de Montpellier comme insuffisants et les objectifs de l'agglomération sont donc les suivants : descendre au dessous du seuil de 50% de VP (Véhicule Personnel) et deux roues motorisées en 2020 et atteindre les 35% de modes doux à l'échelle de la ville de Montpellier. Les lignes de tramway ne permettent pas à elles seules de réduire l'usage des véhicules individuels mais leur insertion dans un réseau intermodal est présenté comme la solution d'avenir pour le report modal des voitures vers des modes de déplacements écologiques. Des places de stationnement à proximité des lignes de tramway, des aménagements favorisant l'usage des vélos tout en maintenant un maillage important du territoire avec des lignes de bus sont les axes prioritaires de la politique des transports de l'agglomération.

a. Les parkings relais

Grâce à la construction de parking relais à proximité des lignes de tramway, l'objectif attendu est de convertir les automobilistes à d'autres modes de transport pour atteindre le centre ville. Ces aménagements font donc partie intégrante d'un projet de tramway sous peine de sous-exploitation des lignes de tramway. Cet usage est également perçu comme écologique :

« Stationnez dans les parkings tramway ! Ce choix écologique permet de trouver une place rapidement à l'abri des chocs intempestifs et des mauvaises surprises, dans un parking à deux pas des stations de tramway. 1550 places sont disponibles sur la Ligne 1 dans les 4 parkings tramway construits aux portes

¹ Entretien avec Jean-Louis Roumégas, le 01/03/2007.

² Présentation du scénario privilégié du PDU de l'agglomération de Montpellier, Informations presse, le 05/12/2001.

³ *Ibidem*.

de Montpellier (Mosson, Euromédecine, Occitanie, Odysseum). Avec la mise en service de la ligne 2, 1000 nouvelles places (extensibles à 2700) ont déjà été créées dans 8 parkings »¹.

Une enquête menée par le Centre d' Etudes Techniques du Ministère de l'Equipement (CETE)² cherche à mesurer l'efficacité de cette mesure intégrée au projet de tramway. Il s'agit de l'enquête intitulée « Tramway de Montpellier : le succès des parcs relais »³.

« Les parkings relais participent à une politique de stationnement intermodale en favorisant l'usage des transports en commun. Ce sont des aires de stationnement qui ont pour vocation d'accueillir des automobilistes en correspondance avec les transports en commun (il s'agit souvent d'habitants des zones périurbaines mal desservies par les transports en commun). La tarification est intégrée, c'est à dire qu'elle combine celle du stationnement avec l'utilisation du transport en commun. Ce système permet de limiter la congestion en ville et à l'utilisateur du parc relais de gagner du temps. La mise en place de 3000 places réparties entre 12 parkings relais en liaison avec les 2 lignes de tramway à Montpellier est un succès croissant : la fréquentation a doublé sur certains parkings entre 2001-2002, le nombre d'abonnés croît de façon importante chaque année, certains parcs ont un taux de remplissage dépassant les 80 %, les véhicules stationnent généralement pour une longue durée (+ de 6 heures en semaine), 65% des clients sont des utilisateurs réguliers, les actifs représentent 54%, et le motif travail représente 28%, suivi du motif études (23%). 67% des utilisateurs des parkings du tramway sont des résidents de l'agglomération montpellieraine. Une enquête auprès des utilisateurs (DRE-TAM, 2003) indique que la moitié des personnes enquêtées utilisaient systématiquement leur voiture pour aller en ville avant la construction du tram. L'information multimodale et la billettique sont deux autres leviers importants permettant l'intermodalité, et le développement de l'usage des transports publics »⁴.

Trois parcs dédiés au tramway ont été étudiés : Mosson, Euromédecine, Occitanie soit 845 places + Odysseum. Au total, ce sont 1540 personnes qui ont été interrogées sur 4 parkings.

- Euromédecine – 400 places – remplis à 80% en semaine
- Occitanie – 225 places – remplis à 80% en semaine
- Mosson – 220 places – 56% en semaine
- 28% des déplacements observés dans les parcs relais sont liés au travail.
- 23% sont liés aux études
- 18% à des motifs personnels

« La clientèle des parcs relais est d'abord une clientèle en provenance des communes très proches de Montpellier : Juvignac pour le parc de la Mosson, Grabels pour Euromédecine, St Gély du Fesc et Saint-Clément pour Occitanie. La clientèle d'Odysseum est plus dispersée (Lattes, Palavas, La Grande-Motte, soit des communes situées entre Lunel et Castelnaud-le-lez »⁵.

Selon les conclusions de l'enquête, ces parkings d'échange sont un succès : « Les parcs relais analysés ont indéniablement permis d'élargir la zone de chalandise du tramway à la proche couronne de Montpellier et au-delà. Ils ont favorisé le report d'automobiles vers le transport public ». Le rapport conclue que la réussite des parcs relais tient à deux choses : premièrement, la fiabilité, la modernité et la fréquence des tramways. Deuxièmement, le stationnement en centre ville est suffisamment contraignant pour que les automobilistes recourent au parking relais. Il est alors régulièrement question de leur attractivité : « En 2008, hausse du nombre de véhicules utilisant les 8 parkings relais tramway qui atteint 16,6% à 532 000 véhicules »⁶.

¹ « Tout savoir sur la ligne 2 », document de communication de la TAM, 29/11/2006.

² Elle a été réalisée sous la maîtrise d'œuvre du CETE Méditerranée, avec BBS-Conseil pour la réalisation des enquêtes. La CETE (Centre d'Etudes Techniques du Ministère de l'Equipement) Méditerranée est un bureau public d'études et d'ingénierie. Partenaire et prestataire en ingénierie pour tous les acteurs de l'aménagement.

³ Geneviève Prady, « Tramway de Montpellier : le succès des parcs relais », 08/08/2004.

⁴ http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/F53-Politique_de_developpement_des_transports_publics_cle0568d1.pdf; juillet 2007 mais données de 2003-2004.

⁵ Geneviève Prady, « Tramway de Montpellier : le succès des parcs relais », 08/08/2004, p.6.

⁶ *Ville & Transports*, 11/02/2009.

Figure 11 : Les parkings relais et de proximité autour du projet de tramway

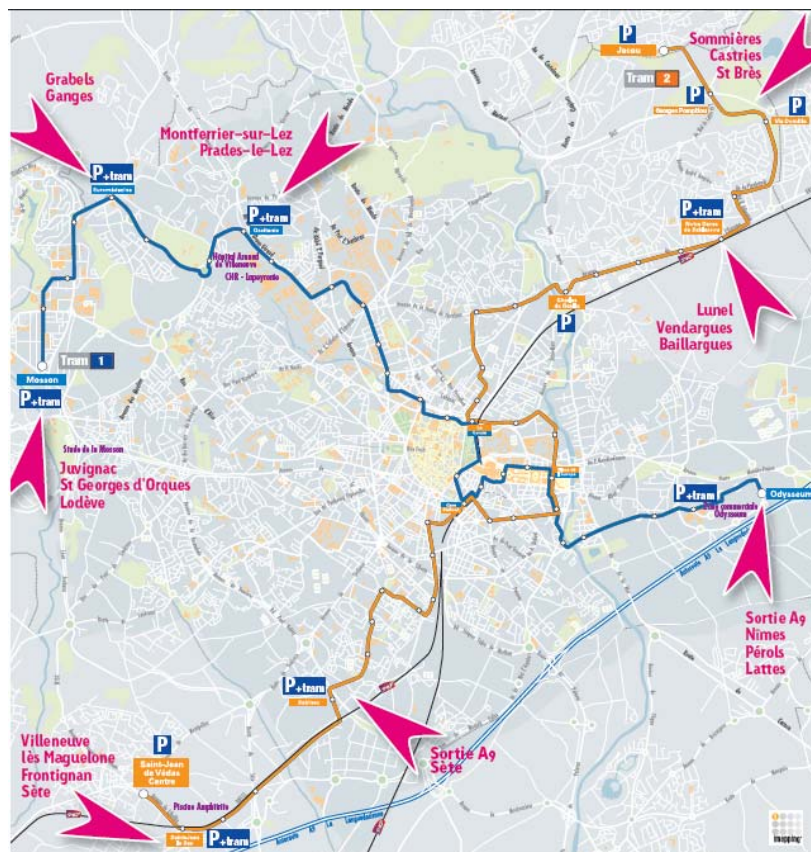
Les parkings relais

Ligne tramway	Nom du Parking	Nombre de places
Ligne 1	Mosson	180
	Euromédecine	350
	Occitanie	650
	Odysseum	1200
Ligne 2	St Jean le sec	282
	Sabines	350
	Notre dame de sablassou	370
TOTAL		3382

Les parkings de proximité

Ligne de tramway	Nom du parking	Nombre de places
Ligne 2	St Jean de Védas	80
	Charles de Gaulle	50
	Via domitia	60
	Georges Pompidou	260
	Jacou	80
TOTAL		530

Figure 12 : Plan des parkings relais des deux lignes de tramway - dépliant TAM



Au total, ce sont donc 3912 places de parking sur l'ensemble des deux lignes actuellement en fonctionnement. Mais l'étude citée ci-dessus n'a concerné que quatre parkings relais dont celui d'Odysseum qui n'avait pas, en 2003, la capacité de stationnement actuel. L'usage des parkings relais est-il toujours aussi performant ? De plus, ces données ne permettent pas de mesurer l'attractivité du Parking + Tram par rapport aux véhicules

particuliers. C'est d'autant plus vrai dans la zone commerciale d'Odysseum où l'on ne peut distinguer les automobilistes empruntant le tramway des autres. Une étude plus fine serait nécessaire pour mesurer la réelle attractivité du tramway par rapport à l'automobile et quel rôle les parkings relais ont pu jouer.

Reste à préciser que l'usage de ces parkings en périphérie du centre ville n'est attractif qu'en parallèle d'une politique de stationnement très contraignante au cœur de ville que ce soit du point de vue quantitatif mais surtout du point de vue financier avec un coût de stationnement prohibitif. C'est sur ce point que l'association Vélocité émet une critique en dénonçant le manque de répression concernant le stationnement impayé.

« 70% des PV concernant le stationnement des voitures sont impayés : ça fait rigoler Moralès (« il ne faut pas le dire trop fort »). En fait il paraît qu'ailleurs c'est pareil. Est-ce normal alors que ceux qui prennent le tram sans ticket sont sanctionnés ? »¹.

Une forme d'incohérence est alors relevée : si les objectifs de l'agglomération sont bien de favoriser les transports en commun, alors un procès verbal pour défaut de paiement du stationnement (le stationnement induit l'usage d'un véhicule polluant) doit être autant pénalisé (sinon plus) qu'un voyage en tramway sans ticket (usage d'un transport en commun non polluant).

Les parkings relais font donc partie intégrante du projet de tramway pour favoriser le report modal des automobilistes vers le tramway et autres modes de déplacements mais plusieurs voix se sont élevées pour critiquer la politique de stationnement à Montpellier. Jean-Louis Roumégas souligne également un aspect qu'il nomme « pervers » des parkings relais :

« Pour l'intermodalité, il faut aussi ajouter les parkings d'échange, qui sont à développer. Là, ce qui se fait est pas mal, puisque dans les parkings d'échange, quand vous stationnez votre véhicule, vous avez le tram gratuit aller-retour pour tous les passagers de la voiture. Donc c'est très avantageux, si vous êtes à 4 dans une voiture, pour le prix du parking. Il y a même des riverains qui se plaignent, qui disent : "Si je prends ma voiture et que je la mets au parking d'échange, je vais payer moins cher que si je paie le tram directement". C'est un effet pervers, mais c'est intéressant »².

On le voit, le tramway est conçu par les instances de l'agglomération comme une alternative aux déplacements automobiles mais la tarification des parkings relais peut avoir comme effet pervers d'inciter à l'usage de la voiture (et plus particulièrement pour la population vivant en périphérie de la ville de Montpellier et exploiter le report modal pour le cœur de ville). La création d'un service de co-voiturage en ligne sur le site de l'agglomération et d'un abonnement Tram + voiture (Figures 13 et 14) sont révélatrices d'une négociation autour de l'usage de la voiture. Dans le discours officiels, il s'agit de favoriser le report modal vers les modes doux ou les transports en commun mais surtout, de réduire la circulation automobile au cœur de l'agglomération, là où des infrastructures de transport en commun existent. Néanmoins, la dépendance à l'égard de l'automobile (ayant des causes multiples)³ est telle qu'il est nécessaire de la modérer, de la négocier entre autres pour réduire le risque d'inacceptabilité sociale⁴.

¹ Site web du collectif tramway, informations relatives au Plan de déplacements urbains, 07/11/2001.

² Jean-Louis Roumégas, 1/03/2007.

³ Frédéric HERAN, « La réduction de la dépendance automobile », *Cahiers Lillois d'Economie et de Sociologie*, n°37, 2001, p.61-86.

⁴ Marlène THOMASSIAN, « Pratiques de la négociation dans les projets urbains ou la "fabrique" de décisions concertées en vue de réduire le risque d'inacceptabilité sociale », *Négociations*, 11, 2009, pp. 185-198.

Figure 13 : Page Web du service de covoiturage de l'agglomération de Montpellier



Source : <http://covoiturage.montpellier-agglo.fr/>

Pour des questions environnementales à l'échelle globale, certaines associations « transport » se mobilisent pour une politique de stationnement plus contraignante mais cette demande ne doit pas éluder le nombre d'observations important de particuliers et de commerçants, pendant l'enquête publique de la 3ème ligne, révélant une préoccupation majeure en cas de manque de places de stationnement. Le projet de tramway doit donc tenir compte de ces intérêts divergents, répondre à plusieurs demandes sociales contradictoires selon une ligne directrice qu'est le PDU.

Figure 14 : Dépliant TAM pour l'abonnement MODULAUTO



On le voit, la politique de report modal par le biais des parkings d'échange n'est pas contestée. Bien au contraire, le nombre d'observations dans le rapport d'enquête publique de la ligne 3¹ révèle une demande forte vers plus de stationnements que ce soit en périphérie ou bien en centre ville. Par rapport à l'usage encore majoritaire de la voiture sur le territoire montpellierain, la multiplication des parkings relais et de proximité est accueilli

¹ Rapport de la commission d'enquête publique de la ligne 3, 2006. Dans le chapitre II – Les observations recueillies du public – description et analyse, qui fait 46 pages en format PDF, le mot « parking » revient 60 fois et celui de « stationnement » est utilisé 21 fois.

favorablement par le public. Cet axe du projet de tramway s'inscrit ainsi dans une certaine continuité des usages de déplacements automobiles bien plus que dans une rupture d'où un niveau de conflictualité faible avec les autorités de l'agglomération.

b. La place du vélo en ville : une option crédible pour réduire le réflexe automobile

L'intermodalité est pensée comme la solution pour des déplacements respectueux de l'environnement. Pour que les automobilistes puissent abandonner leur véhicule, il faut leur offrir des modes de déplacements alternatifs attractifs. Il ne suffit pas de faire circuler des rames de tramway. Il faut qu'autour de celui-ci d'autres modes de transports soient rendus possible. Lorsqu'on sait que 40% des déplacements inférieurs à 3km sont effectués en voiture¹, il apparaît cohérent pour les pouvoirs publics de favoriser les modes doux de déplacements à savoir la marche à pied et le vélo. C'est dans ces termes que s'exprimaient les animateurs de la réunion publique du 28/10/2009 à Pérols concernant la présentation du PDU : « Il faut réduire le réflexe automobile sur les trajets inférieurs à 3km car aujourd'hui, 40% des déplacements sont inférieur à 3km sont effectués en voiture ». ² Nous l'avons vu précédemment, les infrastructures de stationnement sont intégrés au projet, tout comme le sont les aménagements pour les deux roues non motorisées.

« L'enjeu : inciter les Montpelliérains à utiliser au maximum ce mode de déplacement doux et à se réappropriier les espaces de circulation. Pour des raisons de développement durable, d'économie mais surtout d'amélioration de la qualité de vie »³.

Favoriser les modes doux est une priorité affichée à l'échelle de l'agglomération. Trois leviers sont envisagés pour encourager les deux roues. En premier lieu, il s'agit de rendre la circulation des cyclistes possible et aisée grâce à des pistes cyclables sécurisées. Deuxièmement, penser au stationnement des vélos. Enfin, mettre à disposition des vélos publics, le tout pensé autour du réseau de tramway.

Nous verrons qu'en dépit d'une plus en grande prise en charge des préoccupations des cyclistes, le volet « modes doux » et plus particulièrement celui du vélo, n'est pas sujet à débat sur le fond mais sur la qualité des infrastructures mises à disposition des riverains.

– Développer un réseau cyclable autour du tramway : débats autour de la qualité des infrastructures vélo

Depuis la création de la première ligne, le réseau de piste cyclable est envisagé dans l'ensemble du projet de tramway. A la lecture des différentes présentations de ce réseau au fil des années, on peut ainsi retracer son évolution et le type de présentation qui en est faite par la ville de Montpellier comme par l'agglomération.

Encadré : Les pistes cyclables de Montpellier de 2000 à aujourd'hui présentées par la municipalité

En 2000 :

« vill' à vélo : pour mieux vivre sa ville

11 km de voies cyclables le long de la ligne de tramway, 116 km sur l'ensemble de la ville avant la fin de l'année 2000, un accès permanent au centre historique : à Montpellier, le vélo a vraiment droit de cité. Il se vit en solo ou en complément du tramway, puisque celui-ci accueillera les deux roues en dehors des heures de pointe. A chaque station, un parc à vélos est prévu. En ville, plus de 1000 points d'attache prennent le relais pour offrir aux « petites reines » des pauses en toute sécurité. A la gare routière, 60 bicyclettes TAM classiques, vélos tous

¹ Réunion de concertation du PDU de l'agglomération de Montpellier le 28/10/2009.

² *Ibid.*

³ <http://www.montpellier.fr/194-transport-montpellier-ecomobilite.htm>, 2010.

chemins ou tandems, à louer à l'heure, à la journée... ou pour la vie, facilitent tous les déplacements de proximité et invitent, le temps d'une balade, à découvrir ou redécouvrir notre ville sous de nouveaux angles. »¹

En 2002 :

« **123 km d'itinéraires protégés sont couverts**, un plan de modernisation et de développement des pistes prévoit de nouvelles étapes. Dans les trois prochaines années, un budget de 3,5 millions d'euros sera consacré pour compléter et améliorer le réseau de pistes cyclables du quartier de la Paillade à celui d'Odysseum. Quatre priorités retenues :

L'entretien et la protection des itinéraires existants

Connexion des pistes cyclables existantes avec le traitement des carrefours

L'allongement du réseau interurbain

L'interconnexion avec les pistes du département

D'ici à 2002, les voies cyclables de Montpellier couvriront 150km et offriront cent parcs de stationnement, soit 2 000 places d'attache aux cyclistes ».²

En 2010 :

« La Ville a de lancé un plan vélo qui permettra à terme de réaliser un réseau cyclable continu sur toute la ville. **Déjà 158 km d'aménagements cyclables** existent et **100 km supplémentaires seront réalisés à terme**. Pour les nouvelles ZAC, la Ville privilégie la réalisation de pistes cyclables et de cheminements piétonniers s'intégrant dans les espaces verts des quartiers »³.

Ainsi, on peut constater l'évolution suivante :

2000 : 116 km sur la ville de Montpellier de pistes cyclables

2002 : 123 km sur la ville de Montpellier

2010 : 158 km

Au total ce sont 42 km de pistes qui ont été créées en dix ans à Montpellier soit une croissance de 36,2%. (7km entre 2000 et 2002, 35 km entre 2002 et 2010).

Dans l'encadré ci-dessus, on constate un agrandissement progressif des pistes cyclables sur le territoire de Montpellier avec un taux de croissance d'environ 36%. Malgré l'augmentation du réseau cyclable, des critiques ont été formulées par les commissaires enquêteurs du PDU de 2002-2010 et par l'association Vélocité. Pour les premiers, l'objectif d'atteindre 10% de la part modale des transports pour les vélos « paraît manquer remarquablement d'ambition »⁴. Les taux de 12% à Strasbourg et 25% à Freiburg en Allemagne ont été cités comme valeurs de référence. Dans ce même rapport, Vélocité souhaitait que l'objectif atteigne les 15%. Ce à quoi l'agglomération montpelliéraine répond que leur objectif reste ambitieux, indépendamment des critiques, puisqu'en 1996, l'utilisation du vélo n'atteignait alors que 5%. Il s'agit donc d'un doublement de la part actuelle.

Dans la revue *L'Express*, une étude sur le palmarès des Villes en matière d'environnement en 2003⁵, situe Montpellier au 8^e rang des villes de France de plus de 100 000 habitants, en matière de circulation douce. Cependant, le réseau cyclable de Montpellier n'était pas très bien évalué par ce même magazine. En effet, la ville n'était située qu'au 21^e rang national avec un total de 266 m/1000 habitant de pistes cyclables contre 1111 m/1000 habitants à La Rochelle (1^{ère} ville de France) et 563 m/1000 habitants à Strasbourg (7^e ville de France)⁶.

Néanmoins, la longueur des pistes cyclables ne suffit pas à mesurer leur efficacité. D'autres paramètres sont mis en avant par l'association Vélocité et plus particulièrement la continuité des pistes cyclables ainsi que leur degré de sécurisation. Cette association souligne, entre autre, l'absence de pistes cyclables à des endroits dangereux où la place est pourtant

¹ *La lettre du tramway*, n°13, mai 2000

² Page Internet du site de la ville de Montpellier intitulée « Ecomobilité », 17/09/2002, dernière modification le 30/11/2001.(archives)

³ Page Internet de la ville de Montpellier, <http://www.montpellier.fr/194-transport-montpellier-ecomobilite.htm>

⁴ Rapport de la commission d'enquête – PDU 2002-2010 pour l'agglomération de Montpellier.

⁵ *L'express* – Environnement – Le palmarès des villes, n°2728, semaine du 16 au 22/10/2003.

⁶ *L'express* – Environnement – Le palmarès des villes, n°2728, semaine du 16 au 22/10/2003.

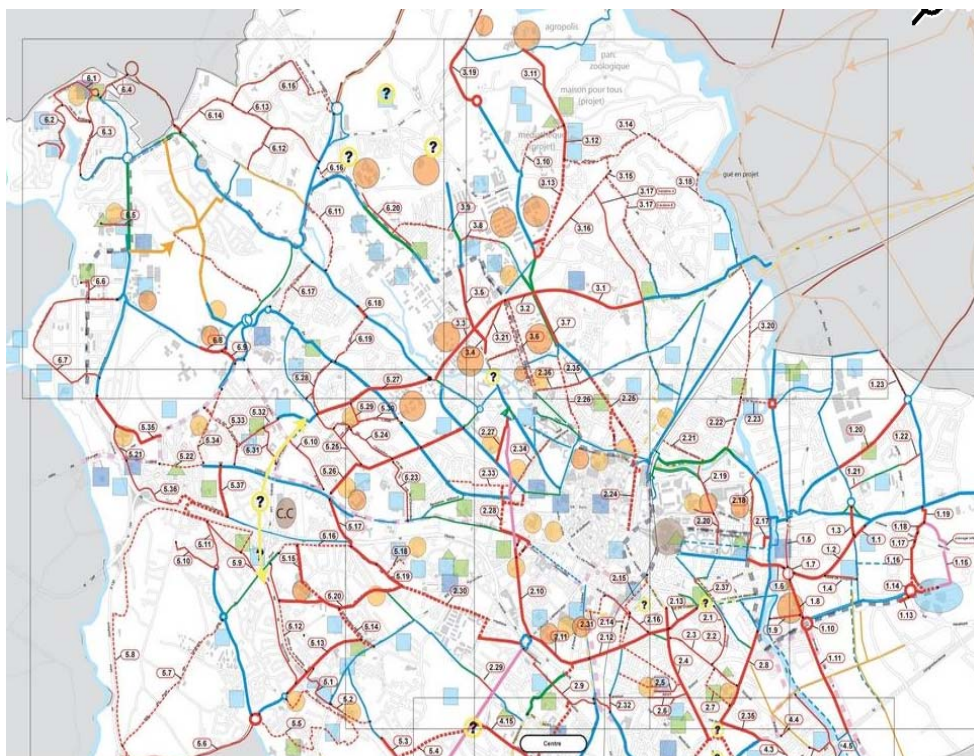
disponible (rond point Richter, pont Zucarelli). Dans le quartier Antigone, à la gare Saint-Roch et dans le boulevard Louis Blanc, des aménagements contraignants incitent les cyclistes à emprunter la plate-forme du tramway malgré leur interdiction. De plus, certaines pistes sont utiles mais trop étroites pour des pistes bidirectionnelles comme c'est le cas, selon Vélocité, dans les quartiers des Hôpitaux et de la Paillade. Les priorités selon l'association spécialisée sont au nombre de quatre (toujours en 2002) :

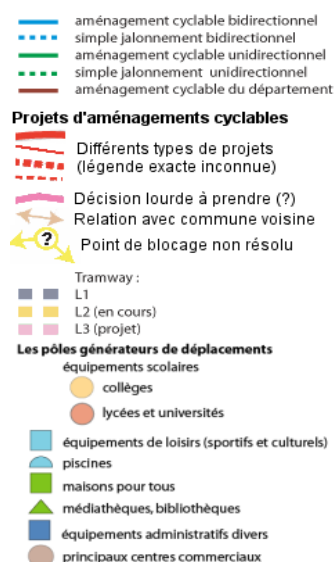
- l'entretien et la protection des itinéraires existants,
- la connexion des pistes cyclables existantes avec le traitement des carrefours délicats,
- l'allongement du réseau interurbain,
- l'interconnexion avec les pistes du département.

Ces suggestions rapportées au cours de l'enquête publique du PDU 2002-2010 ont été retenues par les commissaires enquêteurs et formulées de la manière suivante ; il est, selon eux, nécessaire « d'assurer la continuité des pistes cyclables, même dépendant d'autorités différentes ».

L'association Vélocité de Montpellier milite depuis longtemps déjà pour favoriser et développer l'usage du vélo à Montpellier. Son action est à la fois de dénonciation des politiques qui vont à l'encontre de cet objectif tout comme une action de proposition. Sur le site de cette association, on peut y voir une carte des pistes cyclables de Montpellier avec quelques annotations intéressantes (voir Figure 15). Les points de blocage de la circulation cycliste y sont mis en exergue (par des points d'interrogation jaunes). Pour les pistes cyclables existantes, on constate qu'elles sont majoritairement bidirectionnelles. Deuxième constat, un nombre important de projet de pistes cyclables sont à l'étude (les pistes marquées en rouge). Le réseau, sans ces pistes représentées en rouge sur la carte, ne semble donc pas très maillé.

Figure 15 : Carte des pistes cyclables de Montpellier réalisé par l'association Vélocité



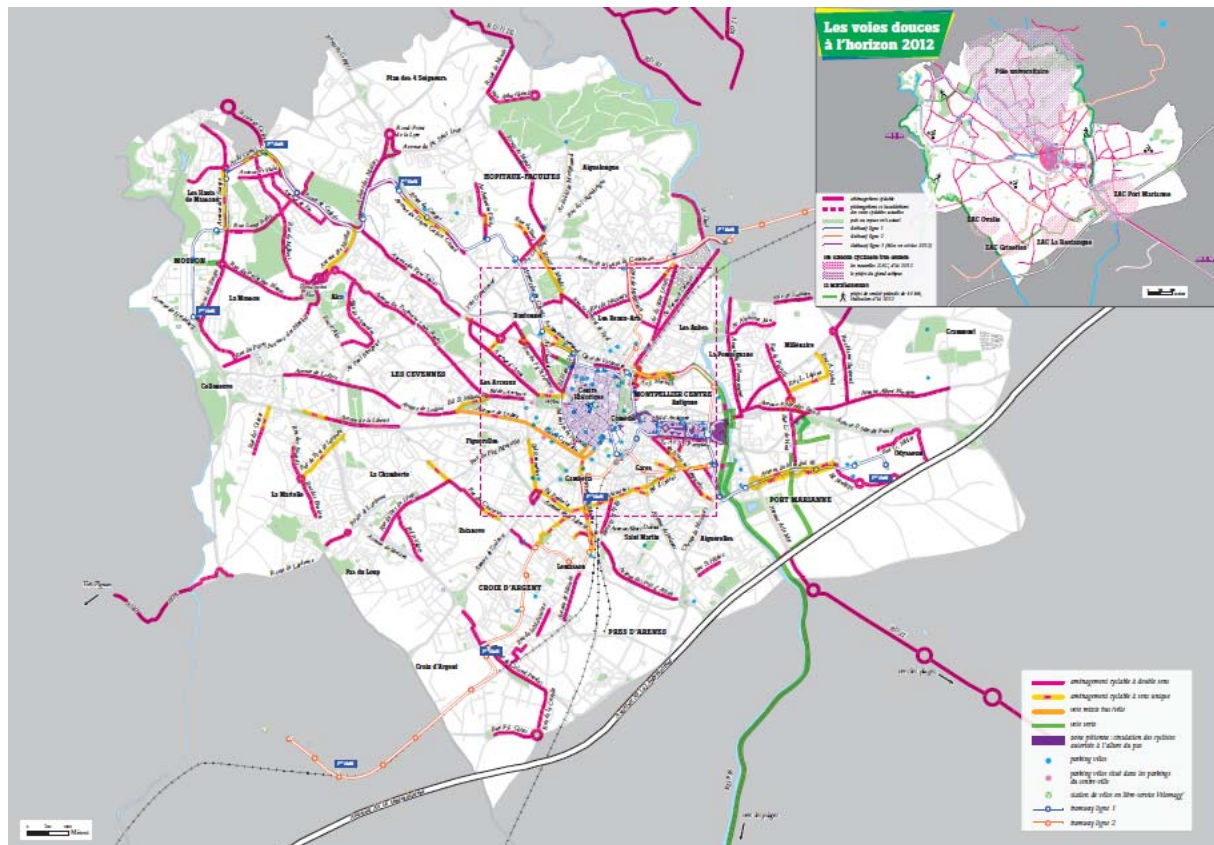


Ainsi, le fait de développer les pistes cyclables autour du tracé du tramway est un objectif commun entre associations de cyclistes et les porteurs du projet de tramway. En revanche, la qualité des pistes cyclables fait débat.

L'expertise d'usage¹ des cyclistes apparaît clairement sur le plan réalisé par Vélocité (Figure 15) en comparaison de celui produit par la ville de Montpellier (Figure 16) et elle s'invite dans le processus de négociation du projet de tramway de Montpellier.

¹ H. Bertheleu, C. Neveu, « De petits lieux du politique : individus et collectifs dans des instances de "débat public" à Tours », *Espaces et Sociétés*, 123, 2005, pp. 37-51. L'expertise d'usage est considérée comme légitime aux yeux des instances publiques. L'usage des espaces publics peuvent révéler des dysfonctionnements et c'est bien de cela dont il est question dans le travail de cartographie proposé par l'association Vélocité.

Figure 16 : Plan des pistes cyclables de la ville de Montpellier, document de la Ville



- aménagement cyclable à double sens
- aménagement cyclable à sens unique
- voie mixte bus/vélo
- voie verte
- zone piétonne : circulation des cyclistes autorisée à l'allure du pas
- parking vélos
- parking vélos situé dans les parkings du centre-ville
- station de vélos en libre-service VéloMaggy'
- tramway ligne 1
- tramway ligne 2

– Le stationnement des vélos, autre enjeu du report modal

Qu'il s'agisse des commissaires enquêteurs ou bien de l'association Vélocité, la pratique cyclable ne peut être favorisée qu'en vertu de l'installation de parkings à vélo et le projet de tramway doit donc inclure ce type d'infrastructures légères. Pourtant, le lien établi, qui fait consensus entre les parties citées, peut être questionné au regard de la méthodologie de recherche proposée par Annie-Claude Sebban¹. Le lien entre développement des parkings vélo et pratique cycliste est établi comme nous le prouve les observations consignées dans le rapport de la commission d'enquête du PDU 2002-2010.

Vélocité souligne ainsi le problème de plus en plus aigu du stationnement des vélos à Montpellier qu'il s'agisse du stationnement public ou privé². Pour que les modes doux comme le vélo, se développent, ainsi que le prévoit le PDU, la mise en place de parking à vélo leur semble indispensable dans la ville. Or ce que relève cette association c'est le manque de parkings à vélo dans les résidences privées (hors construction récente), le manque de parking à vélo dans des sites clés du centre ville ainsi qu'une concurrence nouvelle entre vélos publics (VéloMagg') et vélos privés. Leur bilan est le suivant :

- « Place de la Comédie: très forte demande, présence de cinémas, disparition récente du parking situé à côté du Quick, encombrement du parking derrière le théâtre de la Comédie (utilisé par les motos). C'est un point critique.
- Esplanade du Corum: demande de stationnements pour le Corum et le musée Fabre. Le cas du Corum les soirs de concert est emblématique. Les arceaux situés à la station de tramway est très peu connu car éloigné (distance et dénivelé) des entrées principales.
- Rue de l'Université: l'offre de stationnement vélo autour de la Faculté de Droit était surabondante avant la piétonisation (200 places entre la rue de l'Université et la rue de l'École Mage), mais les arceaux à vélos avaient été installés en réalité pour rendre impossible le stationnement des voitures. Avec la piétonisation, tous les arceaux ont été supprimés (voir photos avant-après). Il y a donc maintenant une grosse difficulté rue de l'Université.
- Bas de la rue Saint-Guilhem: il n'y a rien
- Halles Castellanes : le parking pour vélos est saturé
- Arc de Triomphe, place de la Canourgue: il n'y a rien
- Secteur de la place Saint-Roch: il n'y a rien. Les arceaux de la rue du Plan d'Agde ont été supprimés avec l'extension d'une terrasse de restaurant »³.

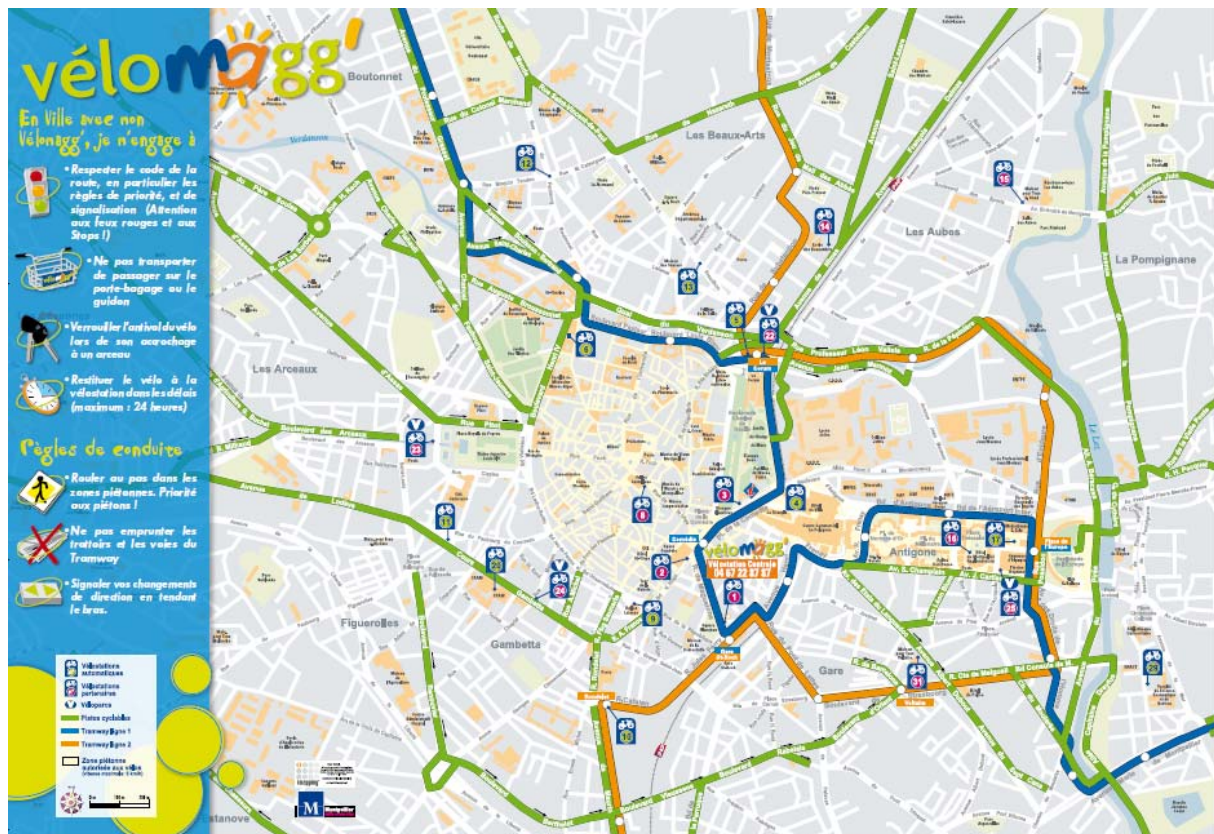
¹ Annie-Claude Sebban, « L'offre et la qualité des parkings vélos », communication Congrès International Vélo Mondial 2000, Amsterdam, juin 2000.

² « Les besoins en stationnement pour vélos à Montpellier », Synthèse préparée par l'association Vélocité – Languedoc Roussillon, 4/10/2009, http://montpellier.fubicy.org/images_dep/2009-10-04-Besoins_stationnement_velo_Montpellier.pdf

³ http://montpellier.fubicy.org/images_dep/2009-10-04-Besoins_stationnement_velo_Montpellier.pdf

Figure 17 : Plan des véloparcs de l'agglomération de Montpellier en 2010





Si l'association vélocité dénonçait le manque de parc à vélo en 2002 (ils en dénombraient seulement 9 places), aujourd'hui le stationnement à la gare centrale de Montpellier est plus aisé grâce à 150 places de parking disponibles. Quant au nombre de Véloparcs sur l'ensemble de l'agglomération, on en dénombre 61 qui sont visibles sur la carte ci-dessus.

Les critiques de Vélocité en 2002 sont principalement :

- Nécessité de chiffrer une taille minimale pour le parking vélo au sein du PDU
- 9 parkings à vélo seulement à la gare

« Manque flagrant de stationnement sécurisé pour les vélos et absence de parkings à vélo dans beaucoup d'immeubles. Vélocité suggère une aide à la création de parkings dans les facs et les entreprises. » Cette observation est prise en considération par l'agglomération de Montpellier puisqu'il est en effet prévu, dans ce PDU, de développer des « Véloparcs » aux pôles d'échange avec parkings-relais des lignes de tramway et qu'un nouveau véloparc est en cours d'expérimentation à la station Occitanie. Là encore, on voit bien qu'un consensus existe sur la nécessité d'augmenter les parcs à vélo pour favoriser la petite reine.

– Développement des locations de vélos pour un meilleur report modal ?

Le succès incontestable du vélib' à Paris a incité d'autres agglomérations à développer son offre locative de bicyclettes même si la ville de Montpellier, était pionnière en la matière puisqu'avant l'implantation du tramway, il existait déjà un système de location de vélos publics. Aujourd'hui, les stations de location de vélos (VéloMagg' à Montpellier) sont prévus dans le projet de tramway et ce en vue de favoriser l'usage des modes doux, comme stipulé dans les objectifs du PDU. Le lien entre offre locative et développement des modes doux ne semble pas contestable au sein de la capitale. Peut-on en dire autant pour l'agglomération de Montpellier ? L'implantation de VéloMagg' aux abords du tramway et dans la ville contribue-t-elle à la diffusion de ce mode de transport ?

Quelques données avancées par la TAM peuvent inciter à le penser : l'Agglomération propose 2 000 VéloMagg en location dans ses 50 stations et la Ville a implanté 200 anneaux de stationnement pour les vélos dans le centre-ville et le long des lignes de tramway.

« Avec 1 400 000 trajets pour l'ensemble des services de location et près de 135 000 locations courte durée en 2009, VéloMagg' remporte un incontestable succès auprès de la population, grâce notamment aux vélostations automatisées qui facilitent son usage et répondent aux demandes de déplacement en complémentarité avec l'utilisation du tramway. Le coût du service mis en place est 3 fois moins élevé que la moyenne des systèmes en libre service développés en France »¹.

Figure 18 : Flyer de la TAM concernant son offre de vélos en libre service



L'offre locative ne fait pas qu'augmenter quantitativement, elle se diversifie pour répondre à des besoins divers de la population. Là encore, le postulat de départ est qu'en diversifiant l'offre, la location de vélos pourra contribuer au report de la voiture vers ce mode doux. Récemment mis en ligne (le 02/06/2010), la TAM propose donc un nouveau service testé au sein de l'agglomération de Montpellier agglomération. Il s'agit de la location de 15 vélos à assistance électrique disponible à la Vélostation centrale de la TAM, rue Maguelone, une partie en courte durée pour une journée et l'autre en longue durée sur une période de trois mois.

« Montpellier Agglomération et TaM diversifient l'offre Velomag'. Parallèlement au VéloMagg' « classique », le service « VéloMagg'Family » a été mis en place l'an dernier. Des vélos adultes équipés de siège enfant, des remorques pour les tous petits et des vélos pour les enfants à partir de 8 ans ont ainsi été mis à disposition des familles à la vélostation centrale. Ce service, au même tarif que les autres vélos (un vélo avec remorque se loue ainsi 2€ la journée), rencontre un succès grandissant avec 900 locations depuis sa création en mai 2009. Les vélos tandems, présentés pour la Saint-Valentin en février dernier, sont eux aussi plébiscités par les utilisateurs qui louent chaque jour les trois tandems proposés aujourd'hui. Avec les VéloMagg'Plages et, aujourd'hui, les VéloMagg'Electric, Montpellier Agglomération vient donc enrichir une offre déjà largement diversifiée »².

¹ <http://www.montpellier-agglo.com/vivre/transports/tam-velo-velomag/apres-les-velos-vtt-tandems-montpellier-agglomeration-presente-les-velomag-electrik-138899.khtml?RH=1140897089999>

² <http://www.montpellier-agglo.com/participer/salle-de-presse/dossiers-de-presse/apres-les-velos-vtt-tandems-montpellier-agglomeration-presente-les-velomag-electrik-138900.khtml?RH=1140902803129>

Pour ce dernier type de matériel, une citoyenne s'est exprimée sur une liste de diffusion de l'association Vélocité contestant virulemment l'aspect écologique du Vélo à Assistance Electrique proposé par les services de l'agglomération : « Le vélo-électrique est un vélo qui pollue !!! En effet les batteries c'est pas écolo !!! En bref c'est de l'anti-vélo !!! (...) »¹. Ce à quoi, un représentant de l'association avait répondu de la manière suivante :

«Un VAE (Vélo à assistance électrique) consomme 1 kWh pour 100 km soit 30 kWh pour 3000 km par an par exemple, c'est à dire moins que les "fuites" d'un décodeur TNT, Canal + ou autre appareil hi-fi qu'on n'oublie de déconnecter à l'aide d'une multiprise à interrupteur ! Ordres de grandeur : - un frigo efficace classe A+ consomme 200 à 300 kWh/an - un ordinateur éteint mais pas débranché (10W de conso) : environ 100 kWh, bien plus avec scanner, imprimante etc. - un ménage consomme environ 3000 kWh/an (hors chauffage et eau chaude) d'électricité. Supposons que 30 millions de Français effectuent en moyenne 3000 km /an à VAE ca donne une consommation totale de 900 GWh /an. Un réacteur EPR produirait 15 000 GWh /an, la consommation d'électricité en France est d'environ 500 000 GWh. Coté CO2 : en France 1 kWh émet environ 70g CO2, ce qui donne 0.7g/km à VAE contre 160 g pour la moyenne des voitures neuves. Donc une voiture neuve = plus de 200 VAE. Avec un kWh européen à 500gCO2/kWh ça donne 5gCO2/km pour le VAE, au pire avec du charbon à 1000gCO2/kWh on arrive à 10gCO2/km. Conclusion : rien ne sert de crier au loup, ce n'est pas le développement du VAE qui va justifier la construction d'un EPR ! »²

L'aspect écologique du vélo est donc bien entériné par les propos de cet expert du vélo. L'aspect environnemental de ce mode doux, même assisté électriquement, est donc déterminant pour sa promotion. La tarification de ces locations de bicyclettes s'intègre pleinement à cette politique d'intermodalité. Les tarifs pratiqués doivent rendre le service accessible à tous et incitent à l'utilisation de ce mode de transport doux.

Véломagg' Explorer : pour la location occasionnelle 4h = 1€, 1 jour = 2 €

Véломagg' Free Time : la location en libre service avec carte à unités : 5 €les 20 h d'utilisation ou 10 € les 50 heures - gratuit pour les abonnés annuels transport

Véломagg' for Me : abonnement pour 3 mois 25 €avec Pass'Agglo ou 12 mois 50 €avec Pass'Agglo, 25 €pour les - de 26 ans»³

Opération Véломagg'plage : possibilité d'aller à la plage avec le bus + VTT – 150 VTT véломagg + 90 vélos californiens. Vélos mis gratuitement à la disposition des voyageurs de la ligne 32 (au terminus « Pilou » à Villeneuve-lès-Maguelone sur présentation d'un titre de transport TAM). 2009 : 7000 locations de Véломagg'plage

Les chiffres avancés par la TAM semblent satisfaire l'institution. Pour autant, rappelons que le PDU 2002-2010 fixait l'objectif d'atteindre les 10% de part modale pour les modes doux (c'est-à-dire piétons + cyclistes). Or, à ce jour, la dernière enquête ménage et déplacements date de 2003 et cette part modale. Pour l'association de cyclistes montpelliéraine, le service rendu par l'agglomération est satisfaisant comme l'exprimait M.J., un de ses représentants. Il est adapté à la configuration locale et donc est rendu attractif, pour un meilleur report modal.

« Donc véломagg, en ce qui concerne les vélos, ils sont bien. Y'a rien à dire. Ils sont au moins aussi bien que ceux de Paris. Ca permet d'emprunter le vélo pendant plus longtemps. Je pense que c'était absolument indispensable dans le cadre de Montpellier. Parce que faut voir que Montpellier, c'est pas Paris. A Paris y'a beaucoup de gens qui vont d'un quartier à l'autre et qui se déplacent à l'intérieur de la ville, d'un bout à l'autre de la ville. Y'a plus de 2 millions de personnes dans la ville. On part d'un bout et en général on trouve toujours une borne de vélo à l'autre bout, à l'arrivée. A Montpellier, c'est pas le cas. Dès qu'on prend le vélo c'est pour s'éloigner du centre ville pour aller dans des quartiers pas très denses où là on ne voit pas souvent de vélo station. Et donc si on peut prendre le vélo seulement pour une demi-

¹ <http://montpellier.fubicy.org/journal/numero33.pdf>

² <http://montpellier.fubicy.org/journal/numero33.pdf>

³ <http://www.montpellier-agglo.com/vivre/transport/tam-velo-velomagg/apres-les-velos-vtt-tandems-montpellier-agglo-merit-velo-velomagg-electrik-138899.khtml?RH=1140897089999>

heure et le rendre à une station on risque de ne pas l'utiliser du tout à part quelque cas marginaux. Ça a également permis l'accès à la plage. Y'a énormément de vélos à la plage »¹.

La part modale des vélos, intégrée au projet de tramway ne fait pas polémique concernant les objectifs entre les porteurs du projet et les riverains, citoyens. Le fait que des infrastructures soient développées en vue de la réduction de la circulation automobile est une vision partagée par les parties. Le débat, lorsqu'il surgit, porte alors sur la qualité et la quantité des infrastructures à mettre en place.

c. La cohérence du réseau tram-bus : entre contrainte d'intermodalité et contraintes d'exploitation

Un réseau de tramway pensé de manière globale avec d'autres modes de déplacement permettrait de réduire la circulation automobile et par conséquent la pollution atmosphérique. L'intermodalité suppose alors d'inclure le transport public par bus. Ce dernier doit être mis en cohérence avec les lignes de tramway existantes tout comme les pistes cyclables.

En 2010, le réseau de bus de l'agglomération compte² :

- 32 lignes de bus (14 lignes urbaines et 18 lignes suburbaines)
- 52 millions de voyageurs
- 10 millions de Km/an

Les bus du département, qui ne dépendent donc pas de la TAM, société des transports de l'agglomération de Montpellier sont également concernés par cette intermodalité comme le stipule Serge Fleurence, anciennement président de la TAM : « Dès le 8 janvier, 17 bus de TAM et 7 d'Hérault Transports seront rabattus sur la ligne 2 de tramway afin de faciliter son accès à un maximum d'usagers en provenance de tout le département. Entre la ligne 1 et la ligne 2, 90% des bus seront reliés au tramway ».³ Le projet de tramway est alors conçu pour parvenir à « une amélioration conséquente des transports en commun sur la base d'un réseau maillé avec interconnexions et des modes alternatifs à la voiture individuelle »⁴.

Malgré cette volonté politique affichée, des critiques ont été émises à l'encontre du réseau de bus qui pourrait alors inciter d'anciens usagers du bus à prendre leur véhicule personnel. C'est un sentiment exprimé notamment par l'association Vélocité.

« Le réseau d'autobus est probablement moins efficace qu'avant le tramway. Certaines lignes ont même été supprimées malgré leur utilité »⁵ ; « Le rabattement total des lignes de bus sur le tramway a rendu des projets de banlieue à banlieue très difficiles »⁶.

Des observations de citoyens ont été notées dans le rapport de la commission d'enquête PDU 2002-2010 relatives au transport en bus qui font état de craintes quant à la suppression de lignes de bus. « Contre la suppression de certaines lignes de bus qui risque d'isoler ceux qui sont loin du tram... », peut-on y lire. Une demande a également été émise pour « maintenir et même augmenter la fréquence des bus en journée comme le soir, ainsi qu'en période scolaire ». Montpellier Agglomération répond que « l'amplitude des horaires de fonctionnement du tramway permet de développer le passage des bus de façon plus fréquente. De même, leur rabattement sur la ligne de tramway a permis d'augmenter leur fréquence »⁷.

¹ Entretien avec M.J., représentant de l'association Vélocité, Montpellier, le 6/07/2009.

² Site l'agglomération de Montpellier <http://www.montpellier-agglo.com/la-communaute-d-agglomeration/rapport-d-activites/>

³ Propos de Serge Fleurence, Président de TAM et conseiller d'Agglomération, « tout savoir sur la ligne 2 », document de communication de la TAM, 29/11/2006.

⁴ Présentation du scénario privilégié du PDU de l'agglomération de Montpellier, informations presse, 5/12/2001.

⁵ Observations de l'association Vélocité pour l'enquête publique du PDU 2002-2010, 25/09/2002.

⁶ Observations de l'association Vélocité pour l'enquête publique du PDU 2002-2010, 25/09/2002.

⁷ Rapport de la commission d'enquête PDU 2002-2010

Les demandes de liaisons périphériques suburbaines semblent correspondre à un besoin et à l'exigence de TC pour tous. « La commission d'enquête estime nécessaire que les études de besoins de déplacements périphériques soient reprises à chaque restructuration des TC ».

Si le discours de la TAM met en valeur l'intermodalité du réseau de transports, des voix se sont pourtant élevées pour critiquer, entre autre, son efficacité concernant les liaisons bus-tramway. Un collectif a même vu le jour pour dénoncer certains dysfonctionnements, comme celui du collectif des usagers de bus de l'agglomération :

« Montpellier agglomération a dicté à Hérault-transport la suppression total au 8/01/2007 de nos lignes de bus régulières à destination de Montpellier, même pour les communes dont le tracé ne passait visiblement pas par le tramway. Tous les trajets longue distance, qui utilisaient des bus express directs, condamnent maintenant à des correspondances multiples et à l'utilisation de transports omnibus. Les temps de trajet ont doublé ou triplé, passant de 20 minutes à 1h13 ! Certains trajets sont si longs qu'ils obligent à « griller » un deuxième ticket. [...] Depuis le 8 janvier, la plupart des usagers se résignent à reprendre la voiture ! [...] Depuis fin janvier, l'Agglomération a enfin reconnu que ses décisions étaient mauvaises car fondées sur une grave méconnaissance des réalités du terrain [...] Les quelques nouvelles mesures d'aménagement concédées à partir du 26 février sont inadaptées. [...] Pour tous les usagers, les temps de transports restent inacceptablement longs ».¹

Des témoignages de particuliers vont également dans ce sens :

« Bonjour, je travaille dans une grosse société sous traitante de la TAM. Je suis conducteur de bus, du côté de Cournonsec, je suis au cœur du problème !! Nos services lignes 109 et 33 ont été totalement restructurés en dépit du bon sens sans aucune concertation des usagers !!! Je peux vous dire que le mécontentement est généralisé dans tous les villages de l'agglomération !!!! Les plus lésés (Mèze, Fabrègues, Saussan) sont les villages où la dépose pour le tram se fait à St Jean de Védas, entre 15 et 20 minutes entre chaque rame !!!! A mon humble avis !!! Il serait peut-être intéressant d'organiser une réunion débat sur le problème de tous les villages (31) !!!! ou créer un "collectif transports publics des 31 villages" !!!! »²

L'enjeu du projet de tramway doit prendre en considération l'intermodalité tram-bus mais sa gestion ne semble pas aisée aux vues des mécontentements d'usagers exprimés. Le tramway implique une réorganisation des transports en commun pour des questions de tracé, de rentabilité de l'exploitation mais, selon ses usagers, ceci ne doit pas se faire à leur détriment. Compte-tenu des réclamations faites auprès de la TAM, des aménagements ont suivi, ce qui souligne ici une forme de négociation et d'avancées du projet dans son ensemble par la voie d'« essais-erreurs ».

4. Un point de crispation : la place des axes routiers dans le projet de tramway

Malgré le déploiement d'infrastructures et de dispositifs cherchant toujours à détourner les automobilistes un peu plus de leur véhicule, une vive contestation se fait entendre de la part des associations « transport » qui ne remettent pas en question ces efforts mais les trouve essentiellement paradoxaux face aux positions de l'agglomération en faveur d'un axe autoroutier plus important. Ces mobilisations rejoignent notamment les propos de François Laisney pour qui « dans les PDU, beaucoup de louables intentions ne sont que des prétextes pour camoufler un projet routier de plus ou l'achèvement d'une rocade »³. Les projets de doublement de l'autoroute A9 et d'une rocade est-ouest à Montpellier sont intégrés dans le PDU de l'agglomération et suscitent des débats dans l'espace public.

¹ Projet de tract du collectif des usagers de bus de l'Agglomération, le 14/02/2007.

² Courrier électronique d'un internaute, busman34, le 18/03/2007 à ADTC34-FNAUT

³ François Laisney, « Espaces publics : une culture de la résistance à l'automobile », *Géocarrefour*, vol. 76, n°1, 2001, p. 39-45, cité p. 44.

Comme le souligne Frédéric Héran, la loi LOTI garantit le droit à tout usager de se déplacer et d'en choisir les moyens¹. « La liberté ne consiste pas à pouvoir se déplacer en voiture, mais bien à pouvoir se déplacer en utilisant le mode de son choix, ce qui suppose d'avoir le choix »². Quel choix doit-on alors proposer aux usagers ? Quelle est celui de l'agglomération de Montpellier et comment est-il reçu par la population ?

Selon l'association Vélocité il ne faut surtout pas essayer de fluidifier la circulation automobile car ces mesures n'ont pour seule conséquence que d'augmenter le trafic routier sans même l'améliorer (phénomène de l'élasticité du trafic automobile). D'autre part, les mêmes acteurs associatifs considèrent que la répartition du budget du PDU, consacre une part encore trop importante aux infrastructures routières. Dans leurs observations on peut lire que la quasi-totalité du budget du PDU est destinée à la construction des 3 lignes de tramway. Le reste est destiné aux infrastructures routières (doublement de l'A9, « projet de surcroît incohérent avec la volonté de développer le ferroutage »³). Il ne reste plus alors, selon eux, que des montants symboliques pour les autres modes de déplacement : les modes doux, le transport de marchandises, les plans de déplacements d'entreprise). Ici, la contestation vise le projet global du plan de déplacements urbains de l'agglomération en s'appuyant sur des éléments d'expertise dont le phénomène d'élasticité est l'argument substantiel.

La critique émise par Eric Boisseau d'ADTC34-FNAUT va encore plus loin. Selon lui, le tramway a permis de réduire la croissance de l'usage automobile sans la freiner car le projet urbain dans son ensemble ne peut conduire à un réel report modal de la voiture sur les transports publics.

« La ligne de tramway à Montpellier n'a aucun impact sur les enjeux environnementaux : le transport public n'est pas attractif et en parallèle, il y a la volonté de doubler les autoroutes. C'est un échec d'une politique de transport. Cependant, il s'agit d'un échec relatif car sans les lignes de tramway, la ville serait complètement congestionnée, asphyxiée. Le réseau a donc permis « une fuite en avant » d'un modèle de développement urbain. Les véhicules motorisés à deux roues ont explosé ce qui montre l'échec de la politique d'intermodalité. Il n'y a pas de report modal qui permette de réaliser les objectifs du Grenelle I et du Grenelle II. Pourtant, les transports représentent un tiers des enjeux environnementaux. Les transports ont des conséquences également sur la santé : émission de CO₂, émission de NOx... »⁴.

Une remarque faite par un citoyen doute lui aussi de la cohérence de la politique des transports.

« Comment espérer réduire la place de l'automobile en construisant dans un très proche avenir une déviation à l'Est de Montpellier de type autoroutier et en prévoyant un doublement de l'autoroute du Sud de Montpellier »⁵.

Ce à quoi Montpellier agglomération a répondu de la façon suivante :

« En l'absence d'infrastructure de contournement, le trafic automobile pénètre en ville. Le principe développé dans le dossier de voirie d'Agglomération consiste à favoriser le contournement et l'évitement des secteurs les plus urbanisés de l'agglomération »⁶.

Jean-Louis Roumégas, élu municipal de la ville de Montpellier est lui aussi favorable à une meilleure organisation des déplacements automobiles pour éviter la traversée du centre ville mais son parti, Les Verts, conteste le dimensionnement des infrastructures prévues :

¹ La LOTI (Loi d'Orientation des Transports Intérieurs) du 30 décembre 1982. Art. 1.

² Frédéric Héran, « La réduction de la dépendance automobile », *Cahiers Lillois d'Economie et de Sociologie*, n°37, 2001, p. 61-86.

³ Observations de l'association VéloCité pour l'enquête d'utilité publique sur le PDU de l'agglomération de Montpellier, 2002.

⁴ Entretien Eric Boisseau, président de l'association ADTC34-FNAUT, le 2/07/2010.

⁵ Rapport de la commission d'enquête, PDU 2002-2010.

⁶ Rapport de la commission d'enquête, PDU 2002-2010.

« L'idée à Montpellier, c'est d'avoir un système de ceinture, qu'on n'a pas contesté, nous ; le principe d'une ceinture, on ne le conteste pas. Là où on s'est battus, c'est sur son dimensionnement [...] Donc l'idée d'avoir une ceinture qui permet d'épargner les zones habitées du centre et d'organiser les déplacements, de hiérarchiser la voirie, ça on l'a accepté. Par contre, il y avait la question du dimensionnement des ouvrages, alors notamment il y a eu un grand débat ici sur ce qu'on appelle le barreau ouest ; les premiers projets qu'avait proposés la DDE, c'étaient des projets à caractère autoroutier, c'est-à-dire 110 km/h, 4 voies, bandes d'arrêts d'urgence, rambardes de sécurité, aucune connexion avec le réseau urbain. Ça, on s'est battu là-dessus, on a obtenu des votes de l'agglomération, de la ville de Montpellier, qui allaient dans notre sens. Le projet a été amélioré, revu par la DDE, mais on n'est pas encore complètement satisfait. On espérait passer à 70 km/h, parce qu'on est en zone habitée, donc on est pour une ceinture, mais de type urbain, puis surtout une connexion avec le tram, la voirie urbaine et les parkings d'échange »¹.

L'action menée par l'agglomération de Montpellier est également contesté par diverses associations que sont Environnement Melgueil, GEFTRAM et Vélacité : « le trafic automobile estimé à l'horizon 2012 dans le cadre du scénario maîtrisé, sera supérieur de 27% au trafic actuel alors que l'objectif annoncé était de le réduire ». Ces acteurs soulignent ensuite que l'objectif de réduction du trafic selon la loi LOTI n'est pas respecté.

Montpellier agglomération se justifie dans ce document par la nécessité de prendre en compte l'augmentation de la population. Les études prospectives de génération et d'affectation des trafics sur le réseau de voiries proposée par le DVA d'autres voiries du réseau local conduisent à envisager un axe autoroutier supplémentaire ... Leur décision est donc présentée comme fondée par des éléments rationnels et mesurés par des organismes experts. De surcroît, l'agglomération réplique que l'évolution des déplacements va aujourd'hui dans le bon sens car « on a estimé l'évolution 1996-2010 des déplacements à plus de 40,23%, celle des VP n'est que de 26,94% et celle des TC de 91,93% soit pratiquement un doublement du nombre de voyageurs sur cette même période. » Au cours de l'entretien réalisé avec Philippe Saurel, ce choix politique d'augmenter l'axe autoroutier qu'est l'A9 ainsi que la création de rocade en périphérie de la ville se justifie par rapport à un projet de ville à long terme, défini originellement par Georges Frêche. L'extrait d'entretien suivant nous éclaire plus spécifiquement quant aux arbitrages faits en matière de transport et d'environnement.

« Oh, aujourd'hui, je vous dis, il faut la doubler l'A9, je ne dis pas que c'est une solution excellente, je dis que c'est la moins pire. Alors les verts qui se sont mis contre le doublement de l'A9, heu, ils ne se sont pas mis en disant qu'on allait massacrer le corridor écologique, ils n'ont pas dit la même chose alors qu'elle est adossée à la ligne de TGV. Donc si la ligne de TGV ne massacre pas Le corridor écologique, je ne vois pas pourquoi le doublement de l'A9 le massacrerait. Enfin bon ? Alors après ils expliquent qu'il faut faire le feroutage, oui mais quand comment dans 30 ans, dans 40 ans. Le paradis c'est... c'est pas après. Donc, heu, il faut donner à la ville ses grands équipements. Elle manque de grands équipements de grands équipements structurants, j'entends. La gare St Roch c'est une gare du moyen-âge, la gare de TGV et le contournement TGV, il faut le faire. L'aéroport, c'est un petit aéroport de province. Si on veut lui donner un visage de ville au développement économique, etc., il faut donner aux chefs d'entreprise tous les moyens de fabriquer et de développer. Aujourd'hui, la mondialisation, on peut être contre mais on la prend dans la gueule. Alors qu'on m'explique comment ne pas la prendre. »²

Le projet de ville de « rendre à Montpellier son visage maritime »³ et d'en faire une agglomération compétitive à l'échelle mondiale implique de faire des choix entre plusieurs échelles spatiales et temporelles qui font débat. La ville telle qu'elle est pensée par les instances publiques n'est pas encore pleinement réalisée. Les lignes de tramway en construction et à venir en sont une illustration. Cette ville doit devenir compétitive économiquement, attractive pour la population. Ici, le local tient compte du global (la pression

¹ Entretien avec Jean Louis Roumégas, Président du groupe Les Verts, vice-président de la commission Ville durable à la ville de Montpellier et conseiller d'agglomération, 1/03/2007.

² Entretien avec Philippe Saurel, Adjoint au Maire de la ville de Montpellier délégué à la commission Urbanisme et aménagement durable, 16/07/2010.

³ Entretien avec Philippe Saurel, *ibid.*

économique de la mondialisation). Les équipements prévus se justifient donc par rapport aux besoins de la ville future et non pas pour le temps présent. Cette vision est en parfaite contradiction avec celle du président d'ADTC34 qui considère que de « faire de Montpellier un territoire d'un million d'habitants, c'est de la démesure »¹ d'autant plus que relier Montpellier à la mer n'a jamais été une décision mise en débat. Il pose aussi la question « doit-on arrêter de construire maintenant » ou bien « faut-il continuer de construire ? »², sachant qu'au cours de l'entretien, il s'est exprimé contre « l'étalement urbain vertical de l'agglomération » dont l'impact environnemental est négatif en raison de la réduction des terres agricoles mais aussi de l'imperméabilisation des sols. La place des infrastructures routières face aux lignes de tramway renvoie en réalité à un débat plus vaste qu'est celui du projet de ville dans sa globalité.

Le tramway en lui-même est perçu comme un mode de transport collectif « propre » doté d'une capacité importante, et ces caractéristiques ne sont pas remises en question dans l'espace public. Par conséquent, il devient un instrument efficace pour réduire la pollution atmosphérique. Il joue un rôle d'autant plus essentiel lorsqu'il est envisagé dans un projet plus global d'intermodalité. Selon le mode de déplacement envisagé, les réactions citoyennes divergent non pas sur l'objectif final (de réduction du trafic autoroutier) et la stratégie pour l'atteindre, mais bien plus sur les dispositifs concrets et leur efficacité au quotidien. En revanche, les équipements routiers envisagés par l'agglomération sont au cœur d'une polémique entre les associations transport qui se sont exprimées et les instances publiques car ils sont révélateurs de visions concurrentes du projet de ville dans son ensemble.

¹ Entretien E.B., président de l'association ADTC34, les 02 et 08/07/2010.

² *Ibid.*

B/ LE TRAMWAY CONTRE LA POLLUTION SONORE : UN POINT DE DISCORDE

Le bruit est un des critères d'évaluation de la qualité d'un environnement. Il l'est pour des questions de qualité de vie mais également de santé. Pour un riverain du tramway, ce sujet est particulièrement sensible car le bruit est perçu comme « une menace extérieure, une agression de l'intimité » pour reprendre les termes de Véronique Catherin¹. C'est encore une rupture avec un environnement fait de calme, de quiétude. Enfin, c'est aussi une atteinte à la valeur de leur patrimoine. « Les transports ont des impacts généralement négatifs sur l'environnement. Ils constituent, par exemple, la plus importante source de bruit. »² Cette nuisance relève des compétences de l'agglomération montpelliéraine et fait donc l'objet d'un suivi à cette échelle territoriale comme cela l'est précisé sur le site de l'agglomération³. Outre la capacité du projet tramway à réduire la pollution atmosphérique, celui-ci aurait également comme effet bénéfique de pouvoir réduire la pollution sonore. Les documents de communication de la ville ou bien de l'agglomération de Montpellier en font largement état.

« C'est aussi pour les riverains de la ligne la promesse d'un meilleur confort sonore »⁴

« Tramway silencieux, bus non polluants : préserver la qualité de la vie en cœur de ville est pour tous une priorité. »⁵

« Avec la mise en service de sa première ligne de tramway à énergie électrique, Montpellier bénéficie d'un mode de transport non polluant et silencieux. Une rame de tramway remplace trois bus **et son passage est plus silencieux qu'une voiture** »⁶.

La diminution des décibels produits par les transports tient à des éléments techniques propres au matériel roulant.

« Les moteurs sont particulièrement silencieux grâce à un système amortissant et anti-vibrations adapté. Le passage d'une rame ne produit qu'environ 60 décibels. Les rames de la ligne de tramway, encastrés dans la chaussée, sont montées sur système anti-vibrations pour éviter le bruit. Compte-tenu de l'insertion du tramway en milieu urbain, la meilleure qualité de construction et d'isolation phonique est mise en place au niveau de la voie. Trois types de pose sont utilisés en fonction de la proximité des riverains (voie classique en périphérie, voie anti-vibratile ou voie anti-vibrations sur dalle flottante en zone urbaine) »⁷.

Au sein de Montpellier Agglomération, un service est dédié au suivi de l'environnement sonore avec des mesures sonores publicisées sur le site même de l'agglomération. Malgré une présentation alléchante des services de l'agglomération concernant les caractéristiques sonores d'une ligne de tramway, le vécu des riverains n'est pas toujours aussi enchanté et deux riveraines du tramway se sont tout particulièrement mobilisées pour dénoncer des nuisances sonores importantes.

« Par ailleurs, contrairement à ce qui a été dit lors de la campagne de présentation du tramway, et bien qu'il soit un atout certain pour la ville de Montpellier, **celui-ci est loin d'être « moins bruyant que le passage d'une voiture sur la route** »⁸. En effet, le bruit important du tramway sur ce tronçon de son parcours a surpris les riverains et les personnes fréquentant ce quartier lors des essais. Aussi, compte-tenu

¹ Véronique Catherin, *La contestation des grands projets publics, op. cit.*

² Alain Bonnafous, « Transports et environnement – Comment valoriser et maîtriser les effets externes ? », *Economie et statistiques*, n°258-259, 1992, p. 121.

³ <http://www.montpellier-agglo.com/vivre/environnement/environnement-sonore/>

⁴ « J-1100, vivement le tramway », n°2.

⁵ *La lettre du tramway*, n° 11, octobre 1999.

⁶ Page du site web de la ville de Montpellier intitulée « Ecomobilité », imprimée le 17/09/2002, dernière modification le 30/11/2001.

⁷ Page du site Montpellier agglomération intitulée « Tramway-caractéristique » ; impression le 17/09/2002.

⁸ En gras dans le texte d'origine

de la circulation du tramway prévue 20 heures par jour, nous vous prions de bien vouloir **prendre des mesures pour réduire cette nuisance**¹ telles que la réduction de la vitesse sur ce tronçon, un usage de la cloche limité la nuit au strict nécessaire et à l'amélioration de l'isolation acoustique des rails et du revêtement placé entre ceux-ci (car les pavés actuels semblent contribuer à l'amplification du bruit contrairement à une pelouse par exemple).²

Ici, c'est le droit au cadre de vie qui est soulevé par ces riverains. Le projet de tramway qui a été validé par le préfet comme étant d'utilité publique en vient à nuire, au niveau sonore, au cadre de vie de particuliers alors même que le tramway est énoncé comme moins bruyant qu'une voiture. Outre les troubles de ses conditions d'existence, une requérante, Mme C.J. subit également « une baisse de la valeur vénale de son bien immobilier »³. Afin d'être entendus par les services de l'agglomération de Montpellier, les membres de l'association ont lancé une étude d'impact des nuisances sonores en décembre 2000 (voir Figure 19). C'est ici le répertoire de l'expertise qui est mobilisé pour être entendu et les justifications de l'action en justice se font à partir d'un raisonnement rationnel et calculeur⁴.

Figure 19 : Etude d'impact des nuisances sonores à la demande de l'association des riverains du tramway, décembre 2000

¹ En gras dans le texte d'origine

² Pétition de 290 résidents et habitués du quartier Boutonnet, « Pétition pour l'amélioration de la sécurité des piétons sur l'avenue du professeur Grasset et pour la réduction des nuisances sonores liées au tramway ». Lettre recommandée avec accusé de réception à l'attention du Député-Maire et Président de Montpellier district, 5/06/2000.

³ Le montant de ces préjudices est estimé à 90 700€

⁴ Véronique Catherin propose une typologie des modes de pensée qu'entraîne l'atteinte au cadre de vie d'un projet urbain. Le mode rationnel-calculateur où la valeur du patrimoine est atteint et le mode affectif-émotionnel qui touche la dégradation (potentielle) de l'environnement quotidien.

Analyse des résultats aux différents points de mesure

Les textes de références sont indiquées entre parenthèses ()

Point 1 Pr Grasset

- Niveaux émis par les rames à peu près constant
- Niveau en façade supérieur aux valeurs réglementaires (4)
- Intérieur fenêtres ouvertes, émergences moyenne et maximale très élevées (respectivement 13 et 31,9 dB) par rapport aux valeurs recommandées (3)
- Confinement très important accroissant la nuisance
- Aménagement peu élégant de l'avenue Grasset (pas de trottoir, voies de circulation au ras des habitations) accroissant la nuisance
- Bonne isolation de façade

Point 2 Paillade

- Niveaux émis variables selon les rames
- Niveau en façade à la limite des valeurs réglementaires (4)
- Intérieur fenêtres ouvertes, émergence moyenne faible, car bruit de circulation routière d'activité humaine (école) élevé. Emergence maximale (22 dB) dépassant les valeurs habituellement admises
- Pas de confinement
- Crissement en virage accroissant la nuisance
- Faible isolation de façade

Point 3 Emile Diacon

- Niveaux émis par les rames très variables (72 à 94 dBA en façade)
- Niveau en façade supérieur aux valeurs réglementaires (4)
- Intérieur fenêtres ouvertes, émergences moyenne et maximale très élevées (respectivement 11,6 et 33,4 dB) par rapport aux valeurs recommandées (3)
- Confinement modéré
- Crissement en virage accroissant la nuisance
- Vibrations du sol très perceptibles
- Isolation de façade perfectible

Point 4 Pasteur

- Niveaux émis par les rames peu variable
- Niveau en façade supérieur aux valeurs réglementaires (4) mais le niveau résiduel est très élevé à cause de la circulation routière. Il en résulte que le niveau de bruit résiduel dépasse aussi les valeurs réglementaires. Cette situation a été constaté à un moment de la journée (18 h) où le trafic est très intense.
- Intérieur fenêtres ouvertes, émergence moyenne faible à cause de la circulation routière ; émergence maximale élevée (20,8 dB) par rapport aux valeurs conseillées (3)
- Confinement accroissant la nuisance
- Faible isolation de façade

Le tram fait du bruit

« Chère Gazette, tu publies dans ton n° 641 un dossier (excellent au demeurant) intitulé "Une semaine dans le tramway", et qui retrace le quotidien des usagers du tram.

Puis-je te suggérer, afin d'être tout à fait objective, de réaliser un dossier sur le quotidien des habitants riverains, qui sont confrontés aux nuisances sonores à chacun des 250 passages (au minimum) des trams ?

CLOCHE

D'autre part, je voudrais dire à M. Bozzola qu'il est peut-être vrai que, dans le tram, "enfin on se parle", mais que lorsque les hirondelles passent, dans les habitations on ne se parle plus, car l'on ne s'entend plus.

Si ce monsieur habitait en bordure des voies, il hésiterait avant d'affirmer que "la cloche participe à une ambiance de vie".

C'est vrai qu'il est beau, notre tramway, cependant des pétitions commencent à circuler, pour demander aux responsables des TAM et aux élus de réfléchir à la façon de réduire cette pollution sonore. »

pierre.gannat@
wanadoo.fr

Source : Extrait de la Gazette, n°650, 13 au 19 octobre 2000

La mobilisation initiée par ces deux voisines a petit à petit pris de l'ampleur et aujourd'hui encore, une procédure judiciaire est en cours contre les services de l'agglomération toujours en relation avec ces nuisances sonores.

Figure 5 : Requête en appel de Christine Jan contre la TAM et la CAM

Cour administrative d'appel de Marseille

REQUETE EN APPEL

*A Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers composant
la Cour administrative d'appel de Marseille*

POUR : Madame Christine JAN, demeurant 23 avenue du Professeur Grasset à Montpellier (34090)

*Représentée par le Cabinet d'Avocats DUMONT,
Barreau de Montpellier*

CONTRE : Le jugement du Tribunal administratif de Montpellier en date du 29 mai 2009 (n°0705038, notifié par courrier en date du 4 juin 2009 – PJ n°1),

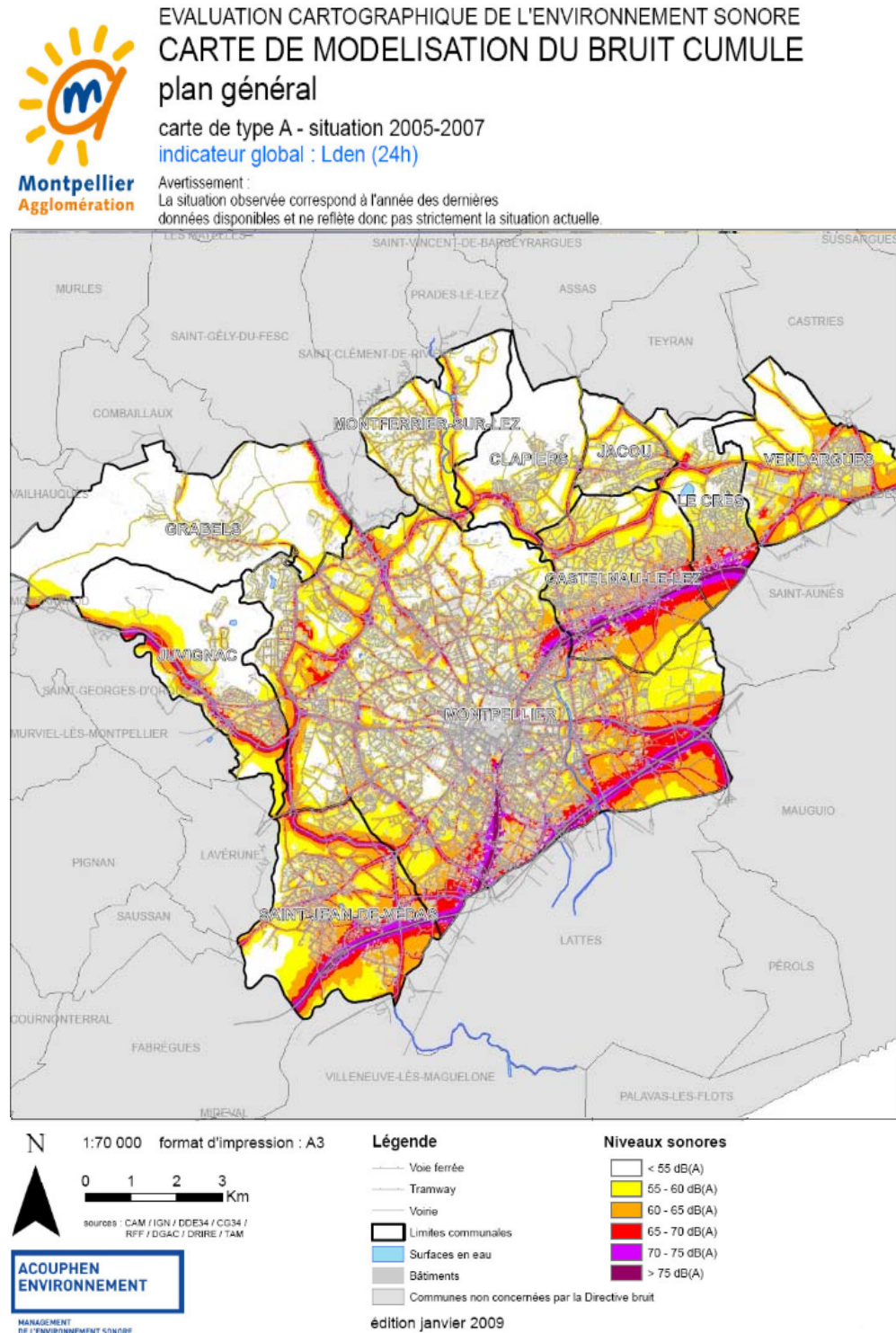
La Communauté d'Agglomération de Montpellier, autorité organisatrice des transports de l'Agglomération de Montpellier, prise en la personne de son Président en exercice, domicilié ès qualités en l'Hôtel d'Agglomération – 50, place Zeus – BP 9531 – 34045 MONTPELLIER Cedex 1

Transports de l'Agglomération de Montpellier (TAM), société anonyme d'économie mixte gestionnaire du réseau de tramway de Montpellier, prise en la personne du Président de son Conseil d'administration, domicilié ès qualités 125, rue Trotski – CS 60014 – 34075 Montpellier cedex 3

Photo 1 : Proximité du tramway et des riverains, avenue du Prof Grasset



Figure 20 : Evaluation cartographique de l'environnement sonore 2005/2007 dans l'agglomération de Montpellier



L'association de défense des riverains du tramway de Montpellier fait notamment valoir que :

« Un tramway sur rail étant un petit train passant plus de 300 fois par jour, les riverains situés à proximité des rails devraient être gênés, plus particulièrement dans les courbes, les rues étroites ou dans les grandes lignes droites où le tramway roule vite. Sur la première ligne, nous avons des difficultés pour prouver que le tramway engendre des nuisances sonores importantes par rapport à la situation préexistante »¹.

Dans les conclusions des commissaires enquêteurs relatives au PDU 2002-2010, les nuisances sonores sont prises en considération avec des propositions concrètes pour les réduire.

« Buttes et murs anti-bruit, isolation des façades, revêtements de chaussée absorbants sont des éléments essentiels qu'il conviendra de mettre en œuvre lors de l'élaboration des projets d'infrastructures (voieries, tramway...) et les documents d'urbanisme ainsi que dans le traitement des points noirs recensés par les Observatoires correspondants »².

Dans cette partie, nous avons donc mis en exergue le fait que l'impact du tramway sur les nuisances sonores est un point de crispation entre les porteurs du projet et quelques riverains. Pour les premiers, l'impact environnemental du tramway est présenté comme une avancée tandis qu'il est vécu comme un recul pour les riverains mobilisés tant au niveau du cadre de vie qu'au niveau de la valeur de leur patrimoine.

C/ LA VEGETALISATION – LE TRAMWAY FAIT-IL PLACE A LA NATURE ?

Tout projet d'aménagement urbain doit, selon le code de l'urbanisme est faire l'objet d'une concertation avec la population concernée par celui-ci. En effet, la construction d'une ligne de tramway implique la modification du paysage, du cadre de vie habituel des riverains. Le contenu même du projet et la présentation qui en est faite peut aussi contribuer à son amélioration. Toute une partie de la communication de la TAM, sera alors de présenter l'objet urbain par excellence qu'est le tramway, comme s'inscrivant dans un environnement vert. L'effort fourni par l'agglomération de Montpellier pour « faire place à la nature » apparaît un effort particulier voire nouveau pour un projet urbain de ce type. Pour autant, comme nous le souligne Thierry Paquot, la « défense de l'arbre dans la ville », la nature dans la ville ne sont pas des phénomènes nouveaux. « Ils appartiennent à une sorte de « subconscient collectif » ancien »³. Les temps forts de « l'entrelacs du végétal et de l'urbanisation » sont d'ailleurs retracés par Ann-Caroll Werqui et Alain Demangeon et nous éclairent sur la capacité des « matériaux verts » pour « construire la ville » et la rénover⁴. Le projet de tramway, mode de déplacement urbain s'inscrit dans cette tradition historique. Le matériel roulant doit faire place aux matériaux verts. Il ne suffit pas seulement de produire de la nature, encore faut-il la montrer, la valoriser. C'est pourquoi les journaux de communication des lignes de tramway de Montpellier y consacrent des encarts important.

¹ Compte-rendu de l'assemblée générale du 10/03/2004 de l'association de défense des riverains du tramway de Montpellier, le 27/06/2004.

² Rapport de la commission d'enquête PDU 2002-2010, p.87.

³ Thierry Paquot, « Ville et nature, un rendez-vous manqué ? », *Diogenes*, n°207, 2004/3, p.83-94, cité p. 83.

⁴ Ann-Caroll Werquin, Alain Demangeon, « L'entrelacs du végétal et de l'urbanisation », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 74, 1995, p. 40-49.

Figure 21 : Extrait du journal J-900, ligne 1



- Place à la nature : « tout au long du tracé des espaces de nature et de verdure vont éclore ou se redessiner ». « les efforts entrepris pour la conserver (une rangée d'arbres sur l'avenue du professeur Grasset) ont porté leurs fruits : tous les platanes qui bordent aujourd'hui la rue seront maintenus »¹.

¹ Journal J moins 900, 4ème trimestre – 1997 n°4 :

Photo 2 : Allée de platanes, avenue du professeur Grasset, ligne 1



« Le tramway fera beaucoup pour amener la nature dans la ville, allant même jusqu'à la transporter sur sa plate-forme de circulation. Certaines portions seront tapissées de gazon, d'autres encore de plantes couvre-sol qui créeront un aspect flou et sauvage, noyant les rails dans leur profusion.... »¹

Photo 3 : Plate-forme engazonnée du tramway de la ligne 1, oct 2006



Photo : Michel Bozzola

Les modes de végétalisation sont variés et sont choisis pour leur adaptabilité au climat régional. Il est ainsi spécifié que les espèces sélectionnées sont les plus adaptées, les plus résistantes au contexte montpelliérain (« la végétation méridionale est privilégiée », « l'identité de chaque quartier est respectée ») pour apporter « confort et plaisir ». L'engazonnement prévu contient intrinsèquement une vertu esthétique mais également

¹ *Ibid.*

environnemental car il permettrait d'étouffer les bruits et les vibrations du matériel roulant. « A l'exception des traversées des voies de circulation automobile, la plate-forme du tramway sera engazonnée pour renforcer l'image paysagère du carrefour. Des plantations d'arbres compléteront cet aménagement »¹.

Figure 22 : Extrait du journal du tramway de la ligne 3, octobre 2009



« Une série de murs végétalisés et des plantations d'alignement viendront compléter un paysage urbain complètement repensé »²; « Montpellier fait la part belle aux plantes tapissantes, aux murs végétalisés et aux milliers de nouvelles plantations »³: la végétalisation fait donc partie intégrante du projet de tramway qu'il s'agisse de parcs, de murs végétalisés, de plantations, de plate-forme engazonnée... Ces modes de végétalisations diffèrent « entre ce qui s'approche d'un espace forestier, ailleurs d'une plantation fleurie, ou encore d'une place essentiellement minérale... »⁴ et incarnent pour les acteurs publiques la problématique de la nature en ville. La nature permet des « espaces de respiration dans la ville » mais elle permet aussi « un embellissement de la ville ».

Pour chacune des lignes, la TAM déploie une communication spécifique informant la population des efforts réalisés en matière de végétalisation du paysage. Le vert renvoie à l'image de nature même lorsqu'on est situé en plein cœur de ville. Or la nature, pour Jacques Lévy, est « le point fort du système de représentation dominant en matière de cadre de vie »⁵.

¹ La lettre du tramway, n°9, avril-mai 99 : à propos de la station Alco-Château d'O.

² La lettre du tramway, n°9, avril-mai 99 : à propos de la station La Paillade-Mosson.

³ Page du site Web de la ville de Montpellier intitulée « Ecomobilité », 17/09/2002, dernière modification le 30/11/2001.

⁴ Philippe Hamman et al., « Les "espaces verts" dans le développement durable urbain : de la végétalisation à la fabrique de la ville », in Philippe Hamman (dir.), *Penser le développement durable urbain : regards croisés*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 91-114.

⁵ Jacques Lévy, *L'espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1994, p.344.

La nature a donc la faculté d'améliorer le cadre de vie et l'arrivée d'un tramway et de sa végétation pourrait ainsi y contribuer.

Parmi les différents modes de végétalisation, l'engazonnement comporte potentiellement des risques du point de vue environnemental. En effet, son entretien nécessite un arrosage important et régulier. Ce point sensible est alors désamorcé puisque dans une interview accordée à Antoine Garcia Diaz, celui-ci aborde le sujet de manière directe.

« En effet, à ce jour, le gazon est le couvre-sol envisagé mais nous cherchons d'autres options. Nous avons des contraintes importantes : peu de substrat et une forte évaporation de l'eau (la plateforme repose sur une dalle béton). Des expérimentations sont en cours depuis l'année dernière sur un tronçon de la ligne 1 pour trouver un couvre-sol peu gourmand en eau. D'ici un an, nous aurons des retours d'expérience suffisants »¹.

Outre cette caractéristique d'être gourmandes en eau, les plates-formes engazonnées contribuent à amortir les résonances du passage du tramway. Techniquement, le gazon limite donc un risque environnemental local, à savoir les nuisances sonores, mais en crée un à l'échelle globale, en matière de consommation d'eau. Un calcul rationnel est-il fait pour mesurer la différence entre apport pour l'environnement et nuisances ?

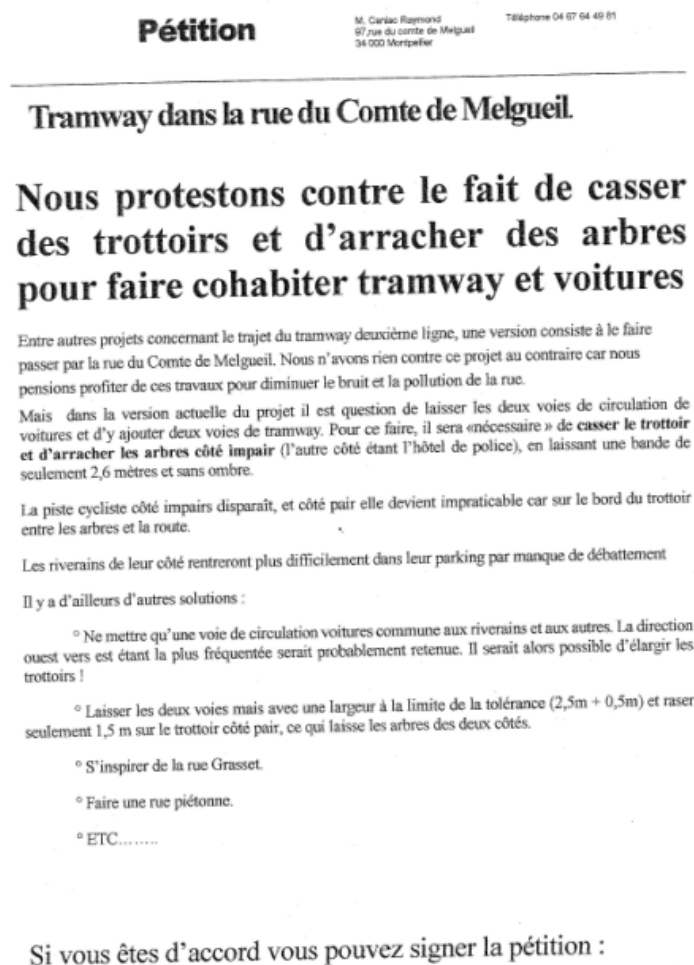
La végétalisation est présentée comme apportant un confort visuel, un confort de cadre de vie, un confort sonore pour la circulation du tramway ainsi qu'un recyclage du dioxyde de carbone en oxygène mais l'impact environnemental de ces plantations n'est jamais évalué et s'il l'est, il n'est pas publicisé. On peut, par exemple, s'interroger sur l'usage ou non d'engrais chimiques pour l'entretien de cette végétation ou bien encore sur la gestion des déchets. On constate que cette question n'est pas présente à l'échelle du projet de tramway montpellierain. La question des végétaux en ville ne devient problématique sur la scène publique que lorsque certains d'eux doivent être abattus pour les besoins des travaux. L'impact environnemental global que représentent les dépenses d'eau n'est pas questionné dans l'espace public. En revanche, une rangée d'arbres abattus modifie directement et immédiatement le cadre de vie d'un quartier entraînant des mobilisations de riverains dont se saisissent les partis d'opposition. Nous verrons qu'en fonction des groupes mobilisés, les conceptions de l'environnement qui sont saisies divergent.

1. Mobilisation de riverains

En 2002, une pétition des riverains de la rue du Comté de Melgueil à Montpellier circule contre la suppression d'arbres dans leur quartier. « Nous protestons contre le fait de casser des trottoirs et d'arracher des arbres pour faire cohabiter tramway et voitures » (voir Figure 23). Dans le cas présent, la suppression d'arbres dans cette zone d'habitation est vécue comme une nuisance directe au cadre de vie des riverains. En cela, ils considèrent vivre une injustice qu'ils dénoncent en usant du répertoire de mobilisation du nombre (Offerlé, 1998). Tous les riverains touchés par la suppression de végétaux dans leur quartier n'ont pas eu recours au même cadrage de la mobilisation.

¹ Extrait de l'interview d'Antoine Garcia Diaz, Journal du tramway de Montpellier agglomération, *Le nouveau tramway de Montpellier agglomération*, octobre 2009, n°3.

Figure 23 : Pétition des riverains du Comté de Melgueil, 2002



Comme nous pouvons le voir sur les photos 4 et 5, l'intérêt des riverains n'est pas mis en exergue car le discours produit mobilise une autre conception de l'environnement.

Photo 4 : Opposition d'un propriétaire à la destruction des arbres de sa propriété



Photo : L. Ferdinand

Photo 5 : Photo d'un micocoulier dont le passage du tramway implique l'abattage



« 30 avril 2010 - Le plus beau des micocouliers de Montpellier, un arbre pluricentenaire, va vivre son dernier week-end. Lundi, dès l'aube, une armada d'hommes équipée de tronçonneuses va s'attaquer à son houppier. Ce majestueux micocoulier est la victime innocente de l'Attila de Septimanie. Là où la mine du crayon du roi des uns, des inféodés généralement lobotomisés, mais pas des autres, trace les contours d'une future ligne de tramway les arbres trépassent par milliers. Mercredi prochain, avenue des Prés-d'Arènes, le vide laissé par la disparition du magnifique micocoulier sera immense pour les propriétaires du parc où trône cette relique au feuillage inégal sacrifiée sur l'autel d'une soi-disant utilité publique. Seule consolation, l'Attila de Septimanie, responsable de ce lâche assassinat, n'échappera pas à un dernier costume en bois... de micocoulier.
Info et photo : E. Paris »¹

« Arbres rares menacés, arbre pluri-centenaire qui va vivre son dernier week-end » : les formulations font ici référence à une des trois conceptions de l'environnement décrite par Jacques Theys à savoir la conception « biologique » donc de conservation de la nature. La mobilisation pose le débat en ces termes : il s'agit de défendre « du végétal » et non pas la jouissance de ce végétal par les hommes environnant (conception anthropocentrique). Une situation est ainsi présentée comme étant injuste (Le cadre d'injustice ; Gamson, 1975) pour un végétal dont les riverains se font les porte-parole. On peut interpréter cette stratégie discursive de la manière suivante : les intérêts privés des riverains pourraient ne pas faire le poids contre une institution puissante or les intérêts d'un patrimoine naturel sont, dans cette conception biologique, sont supérieur à l'homme.

Pour un même événement, nous verrons que le cadre de la mobilisation change, dès lors qu'il est porté par des partis politiques.

2. Mobilisation partisane

Dans l'extrait qui suit, le groupe NPA dénonce ouvertement l'injustice de décisions institutionnelles (la municipalité de Montpellier) contre la population dont le cadre de vie a été modifié. Ici, l'argument précédent est évacué pour laisser place à une conception environnementale anthropique puisque l'homme est affecté.

¹ Site edouardparis.

Massacre à la tronçonneuse, Non à l'abattage des platanes

La municipalité de Montpellier sans concertation avec les riverains, sans vote en Conseil municipal, a décidé d'abattre une centaine de platanes centenaires de l'avenue de Lodève, pour laisser passage au tram et aux voitures. Ce massacre à la tronçonneuse est inacceptable. Les platanes font partie du patrimoine montpelliérain et participent de la qualité de vie environnementale. On veut instaurer une taxe carbone et on abat les arbres dans la ville ! Quelle absurdité ! Il faut étudier une autre solution qui préserve les platanes tout en permettant le passage du tram et d'une piste cyclable.

Le NPA Montpellier est solidaire des riverains et écologistes et participe à la mobilisation pour l'arrêt immédiat de ce chantier.

Source : <http://www.resistons.net>

Bien que le discours soit moins agressif, les Verts dénoncent sur le même mode l'abattage des arbres dans une avenue de Montpellier :

« Les verts refusent la coupe des vieux platanes

Hier matin (20/07/2009), au bas de l'avenue de Lodève où les riverains sont réveillés par le bruit mélodieux des tronçonneuses. Dans le cadre de travaux préparatoires à la ligne 3 du tramway, une société spécialisée intervient à la demande de TAM pour abattre une trentaine de platanes centenaires. En peu de temps, des riverains et des militants écologistes s'organisent pour se mettre en travers de ce qu'ils considèrent comme étant 'un massacre' ».¹

Ces critiques sont perçues comme frustrantes notamment pour un responsable Marketing de la TAM :

« Et à travers ça, il y a énormément de végétaux qui sont mis en place, des arbres qui sont plantés. On en entend beaucoup parler quand on arrache 3 ou 4 platanes. Par contre, quand on plante des dizaines de milliers d'arbres, d'arbustes, on en entend pas parler. Donc il y a énormément d'arbres qui ont été plantés, il y a l'engazonnement des rails aussi. Je me souviens plus des chiffres exacts, mais c'est impressionnant le nombre d'arbres qui sont plantés. »²

Face à ces mobilisations, le vice-président de l'agglomération de Montpellier, Robert Subra, semble lui aussi surpris :

« Je ne m'y attendais pas du tout. Les Verts exagèrent. Ce chantier a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique et nous avons eu une large subvention de Jean-Louis Borloo parce que notre projet colle le plus possible au développement durable. On abat 1000 arbres et on en plante 2500. »³

Lorsque des riverains en appellent à la conservation d'un patrimoine, Robert Subra répond par la nécessité d'un développement durable qui justifie en creux, l'abattage de 1000 arbres pour en planter 2500 ailleurs. Là encore, ce sont des conceptions de l'environnement qui se heurtent l'une à l'autre dans le projet de tramway.

3. Mobilisation d'associations « expertes »

Pour le président d'ADTC34, le nombre de plantations réalisées par les services de la TAM sur l'ensemble des trois lignes de tramway ne peut compenser la perte de terres agricoles sur le territoire de l'agglomération. Les propos de ce représentant d'une association de transport renvoie à une autre échelle spatiale que les mobilisations de riverains face à l'abattage des arbres dans leur quartier.

¹ *Midi Libre*, le 21/07/2009.

² Entretien avec un responsable marketing à la TAM, le 02/03/2007.

³ *Midi Libre*, le 21/07/2009.

« En 2000, Malbosc était encore cultivé. Maintenant, c'est la fin des espaces non construits. Alors ils créent des parcs d'un ha mais ce n'est rien en comparaison des hectares urbanisés qui sont soustraits à l'agriculture ». Il fait part de l'évolution actuelle concernant la croissance du nombre d'habitants et parallèlement à la réduction des surfaces nourricières. « On ne peut pas vivre très longtemps comme cela ».¹

Le travail de végétalisation n'est donc pas remis en question mais selon cet expert en transport (son métier principal étant d'être consultant transport pour des collectivités locales) ce n'est rien en comparaison des terres agricoles qui sont détruites. « C'est de l'enfumage » énonce-t-il. Il fait ainsi référence à une conception plus technocentrique de l'environnement. Il dénonce en sous-main une mauvaise hiérarchisation des priorités, une mauvaise évaluation des risques environnementaux par les experts du projet de tramway. Mais avant tout, il fait ici largement référence à des enjeux globaux. Son discours se légitime par une approche globale de l'environnement qu'il confronte au projet de tramway et de ville de Montpellier.

¹ Entretien E.B., président ADTC34, le 02/07/2010.

IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX GLOBAUX

Emissions de gaz à effet de serre - EGS

Consommation d'énergie

Consommation de Matières premières - déchets

Atteinte à la biodiversité

Artificialisation, consommation d'espaces, fragmentation de l'habitat

Argument pro tram non avancé par la TAM

Sujet à conflit entre les différents acteurs du projet

Argumenté invoqué par aucune des parties du projet

Sujet qui fait consensus

IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX LOCAUX

Pollution atmosphérique de proximité

Impacts sur l'eau et sur les sols

Impacts sanitaires

Le bruit

Les paysages

Etalement urbain

Les qualités environnementales du projet de tramway à Montpellier, consensus et débats

	Ce qui fait consensus	Ce qui fait débat	Ce qui est éludé, non publicisé
Impacts environnementaux locaux	<ul style="list-style-type: none"> Les caractéristiques écologiques du tramway Le déploiement de pistes cyclables 	<ul style="list-style-type: none"> Le bruit L'abattage des arbres Manque de stationnement 	<ul style="list-style-type: none"> Impacts sanitaires
Impacts environnementaux globaux	<ul style="list-style-type: none"> Réduction des émissions de gaz à effet de serre 	<ul style="list-style-type: none"> Stationnement pas assez La place des routes Le projet de ville dans son ensemble 	<ul style="list-style-type: none"> Les déchets de fabrication du matériel La traçabilité de l'énergie nécessaire à la circulation des tramways L'entretien des espaces verts et les besoins en eau Atteinte à la biodiversité

- L'ensemble des acteurs
- Riverains
- Assoc. transport

Conclusion

Le tramway est présenté par l'agglomération de Montpellier comme un instrument majeur de la ville durable sous son aspect environnemental. Il apparaît, au fil de ce travail, qu'un certain nombre d'aspects fassent l'objet de débat dans l'espace public selon certains clivages. Le premier que nous pouvons repérer est celui concernant les impacts locaux ou globaux du tramway. Les associations de riverains se mobilisent en effet davantage sur des enjeux environnementaux locaux car c'est leur cadre de vie quotidien qui s'en trouve modifié. Une confrontation se fait alors entre des intérêts privés et l'intérêt général. En mobilisant la notion d'environnement dans sa conception biocentrique, des riverains réussissent alors à dépasser ce clivage en invoquant la supériorité de la nature sur l'Homme. On pense plus particulièrement aux mobilisations induites par l'abattage des arbres.

Autre constatation, les associations « transport », comme on le voit sur le schéma précédent, monte en généralité pour porter le débat sur des enjeux plus globaux de l'environnement. On pense ici tout particulièrement aux impacts du tramway sur les surfaces agricoles qui sont relevés par l'association ADTC34.

En revanche, l'apport du tramway en matière de qualité de l'air, aussi bien au niveau local que global, n'est pas sujet à discussion. On voit clairement qu'un consensus s'est construit autour de cette question en dépit de zones d'ombres qui subsistent sur l'ensemble du projet (traçabilité de l'énergie électrique nécessaire au fonctionnement des tramways, modes de fabrication du matériel roulant, ...).

IV. COMMERÇANTS ET CHANTIER DU TRAMWAY : ENTRE TENSIONS ET TRANSACTIONS SOCIALES

Cécile FRANK

Introduction

Dans le cas de l'agglomération de Montpellier sur lequel nous allons nous appuyer, la construction d'une ligne de tramway s'échelonne sur une période d'environ six ans, qui se décompose, de façon classique, en deux phases : la phase d'étude du projet et la phase de construction en elle-même.

Sur l'ensemble de ce projet, la phase des travaux représente une séquence singulière où le projet se concrétise pour les riverains d'une ville de manière négative pour leur environnement immédiat à l'instant T. Les travaux occasionnent en effet une gêne en termes de pollution sonore, de circulation piétonne, de circulation automobile, de pollution visuelle. En somme, le cadre de vie habituel des riverains se modifie radicalement sans garantie sur l'avenir : les travaux seront-ils un mal pour un bien ? Un pari sur l'avenir est engagé et devient source de conflit car l'inquiétude règne.

En raison d'une déclaration d'utilité publique, ces travaux s'imposent aux riverains du tramway, commerçants ou pas. En vertu de cette décision émise par le préfet, des expropriations peuvent s'imposer à des propriétaires pour la concrétisation du projet urbain et des travaux sur le domaine public sont autorisés, indépendamment des nuisances causées aux riverains. Les dommages peuvent prendre des aspects très divers qui vont de la simple nuisance à l'atteinte au droit de propriété en passant par la destruction totale ou partielle, accidentelle ou non, de biens mobiliers ou immobiliers. Un préjudice peut alors donner droit à réparation à certaines conditions : le dommage doit être anormal, c'est-à-dire qu'il excède par son importance les simples gênes et inconvénients que chacun est tenu de supporter sans indemnités. Devant le tribunal administratif le cas échéant, la victime doit apporter la preuve de ce dommage anormal et du lien de causalité entre l'ouvrage de travaux publics et les dommages subis.

Parallèlement à ce dispositif juridique qui existe par défaut, plusieurs municipalités et ou agglomérations ont décidé de mettre en place une commission d'indemnisation à l'amiable. Ce fut le cas notamment à Paris, à Nantes (une ville pionnière en la matière) mais également dans l'agglomération de Montpellier. Des interlocuteurs sont également nommés pour être à l'écoute des riverains pendant cette période inconfortable. L'avancée des travaux est également relatée dans le cadre de la publication de journaux d'information (Bordeaux, Montpellier). Malgré le caractère obligatoire de la décision publique, ces différents dispositifs font état d'une interaction entre les porteurs du projet et les riverains, et plus particulièrement avec les commerçants. Comment qualifier ces dispositifs institutionnels d'interaction ? Que s'y joue-t-il ? Pourquoi négocier ? Qu'y a-t-il à négocier ? Que veut-on négocier pendant cette phase critique d'un projet urbain ? En somme, quels sont les enjeux inhérents à la phase des travaux d'une ligne de tramway ?

Pour Hubert Touzard, la négociation suppose la résolution d'un conflit d'intérêt, d'un différend ou même d'un conflit ouvert en élaborant une solution acceptable par tous¹. Dans le cas des travaux de tramway, si l'on s'en tient à la définition de Jean Remy², nous ne pouvons considérer les interactions précitées comme entrant dans ce champ car « la négociation

¹ Hubert Touzard, « Consultation, concertation, négociation, une courte note théorique », *Négociations*, 5, 2006, pp. 67-74, cité p.71

² Jean Remy, « Négociations et transaction sociale », *Négociations*, n°3, 2005, p. 82.

suppose un jeu de pouvoir et de contre-pouvoir autour d'un problème à résoudre », sans que cette relation ne soit totalement asymétrique, c'est-à-dire relevant d'une imposition unilatérale : « L'imposition est certes présente mais jamais totale car le jeu reste ouvert. » Or les travaux du tramway s'imposent aux commerçants en raison de la DUP. C'est pourquoi nous nous placerons dans le cadre conceptuel de la transaction sociale, qui est singulièrement opératoire lorsqu'il y a « une impossibilité d'entamer une négociation explicite »³.

En effet, les relations entre les porteurs du projet de tramway et les commerçants relèvent de la régulation des conflits qui peut donner lieu à des transactions économiques, à des transactions juridiques mais également à des conflits de valeurs et de légitimités, ce qui est le propre d'une transaction sociale où s'amalgame les caractéristiques du marché économique, de l'échange social et de la négociation⁴. Comme le stipule Maurice Blanc, « les habitants doivent s'adapter à la ville dont ils héritent, mais ils peuvent en retour l'aménager de mille et une manières »⁵. Quelles sont alors les transactions sociales qui s'établissent entre ces acteurs du projet de tramway ?

Montpellier est un terrain particulièrement fertile à l'observation de ces processus en raison de la phase des travaux actuellement en cours pour la construction de la troisième ligne d'un réseau qui devrait en compter cinq, à terme.

Dans un premier temps, nous porterons la focale sur les discours produits par l'ensemble des protagonistes lors des différentes phases séquentielles pour aborder, en seconde partie, les produits transactionnels qui se cachent derrière ces postures.

A/ MISES EN ENONCE ET SEQUENCES TRANSACTIONNELLES : AU FIL DES TRAVAUX DU TRAMWAY

Les discours produits par les différents protagonistes engagés dans l'interaction commerçants – porteurs du projet, s'échelonnent selon trois séquences distinctes : avant, pendant et après les travaux. Nous verrons qu'en fonction de ces différentes phases et des acteurs identifiés, les discours se modifient.

1. Les modes d'énonciation avant les travaux : le difficile désamorçage des tensions pour les décideurs

❖ L'enjeu pour les porteurs du projet

« Un des éléments majeur de l'hésitation des maires des communes Nord vient de la résistance des commerçants convaincus du caractère néfaste du tramway sur leur activité déjà déclinante. Pour tenter d'apporter un élément susceptible de faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre, cette question particulière va être approfondie. Tout le problème est de savoir dans quelles mesures le tramway sera un vecteur de dynamisation ou au contraire de déclin pour le commerce local »⁶. Tout comme Nadia Arab l'avait observé pour la mise en place du tramway de Strasbourg, c'est autour de cette problématique du tramway comme vecteur de

³ *Ibid.*, p.84.

⁴ *Ibid.*, p.84.

⁵ Maurice Blanc, « Conflits et transactions sociales : la démocratie participative n'est pas un long fleuve tranquille », *Sciences de la société*, n°69, 2006, p.27.

⁶ Nadia Arab, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain – processus d'élaboration et modes de pilotage – le cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*, Thèse d'aménagement et urbanisme de l'école nationale des Ponts et Chaussées, décembre 2004, p. 206.

dynamisation ou de déclin pour le commerce local que s'établissent les échanges entre les porteurs du projet de tramway et les commerçants.

À Montpellier, c'est la TAM (Transports de l'Agglomération de Montpellier) qui est en charge de la maîtrise d'ouvrage. Plusieurs dispositifs sont alors mis en place pour négocier au mieux la phase des travaux.

« On a un mode d'action spécifique, d'abord de... de leur assurer qu'on leur maintiendra l'accès à leur commerce pendant toute la durée des travaux. J'ai bien dit l'accès, pas l'accès en voiture, l'accès, hein. Heu... Ils ont des informations privilégiées. C'est-à-dire, on les, après quand la décision est prise, ils ont des informations privilégiées sur les dates. On peut tenir compte parfois, par exemple dans cette fameuse rue de la sonnerie, on va pas leur faire les travaux pendant les fêtes de fin d'année. Donc on choisit les dates qui les arrangent le mieux, autant que faire se peut parce que Quand même. Et puis on essaye de concentrer, on essaye de ne pas faire des travaux qui durent »⁷.

Dans cet extrait d'entretien, on peut déceler l'importance des commerçants aux yeux des porteurs du projet. Ils bénéficient d'informations privilégiées, on leur assure la maintenance de leur activité pendant les périodes les plus fortes de leur activité. Ici, il est mis en avant par le vice-président de l'agglomération que l'intérêt recherché est celui des commerçants or l'intérêt est ici réciproque : qui dit maintien de leur activité commerciale dit aussi qu'aucune indemnisation ne sera versée pendant l'interruption des travaux. Il en est de même pour la durée des travaux : il en va d'un intérêt partagé que ceux-ci soient le plus court possible or le discours de l'élu privilégie l'intérêt particulier des commerçants pour une meilleure acceptation du projet et limiter ainsi les questions de conflit. Ces tensions ne sont d'ailleurs pas tout à fait de même nature lorsque le commerçant est installé depuis plusieurs années dans le périmètre des travaux envisagés que celui dont l'activité n'a commencé qu'après la déclaration d'utilité publique.

« On embête les gens, on fait des travaux alors on gêne la circulation, on sait que c'est pénible donc heu si les gens ne voient pas l'intérêt du projet, heu ça crée un climat de contestation et d'opposition qui est tout à fait néfaste donc les gens acceptent d'autant mieux les contraintes qui sont liées au projet qu'ils voient l'intérêt du projet »⁸

Le discours de la TAM est donc emprunt d'empathie à l'égard des habitants, des professionnels touchés par la gêne occasionnée par les travaux. La stratégie choisie, comme l'explique cette technicienne du tramway, c'est de communiquer sur les bénéfices futurs d'un tel équipement pour que les contraintes puissent être supportées et ainsi anticiper sur des oppositions nuisibles à l'avancée du projet.

❖ La posture de la CCI avant les travaux

Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) servent de relais entre les entreprises et les pouvoirs publics « pour faire entendre la voix du commerce, de l'industrie et des services »⁹. Lorsqu'un projet urbain comme celui de l'implantation d'une ligne de tramway est envisagé, son rôle est donc de veiller aux intérêts des commerçants. Dans le cadre de cette mission, lorsque la ligne 1 était encore en phase d'étude, la CCI de Montpellier a commandé une enquête auprès de la SOFRES¹⁰ pour connaître la perception du projet de tramway par la population montpellieraine et des communes alentours. 77% des personnes interrogées ont exprimé une opinion favorable légitimant ainsi ce futur équipement urbain. Les représentants de la CCI se devaient ainsi de soutenir le projet tout en restant vigilant quant aux

⁷ Entretien Robert Subra, le 18/06/2009.

⁸ Entretien avec SP, technicien TAM, le 19/06/2009.

⁹ http://www.montpellier.cci.fr/pages/index.php?id_m=2&id_arbo=00380426&id_page=&men=23

¹⁰ Le sondage de la SOFRES a été réalisé auprès d'un échantillon de mille personnes représentatives de la population du District de Montpellier (avant la création de la communauté d'agglomération).

conséquences pour l'activité économique de la circonscription. C'est dans ces termes que s'exprime le président :

« La CCI n'a pas à se prononcer sur l'opportunité d'un tramway, car cette décision relève du politique, mais elle se doit de tout mettre en œuvre pour limiter les effets négatifs ».¹¹

Concernant le projet dans son ensemble, une analyse quartier par quartier a été faite pour estimer l'impact du tramway sur l'activité commerçante. Y sont répertoriés des gagnants et des perdants.

« Principaux perdants de l'opération, si l'on en croit cette étude, les commerçants de la Paillade (quartier populaire au nord de la ville). L'arrivée du tramway facilitera plutôt l'évasion commerciale et renforcera les quelques îlots de résistance des commerces de cette zone, isolant encore davantage toutes les échoppes éloignées de son sillon [...] Le bonheur des uns faisant le malheur des autres, c'est notamment la rue de l'Université – laquelle n'a pas toujours été à la fête – qui devrait tirer parti du tracé des boulevards Pasteur et Louis Blanc. »¹²

Concernant les travaux dont l'impact sur l'activité des professionnels riverains est direct, le président de la CCI déclare vouloir se concentrer sur trois axes majeurs : indemniser, animer et maintenir un accès¹³. Il plaide alors pour la création d'une commission indépendante pour que les commerçants soient « correctement indemnisés ». Pour que ce soit le cas, les experts de la CCI ont pronostiqué des baisses d'activité chiffrées qui sont relatées dans la presse :

« Les statistiques de la CCI pronostiquent une baisse d'activité de 40 à 60% pour les commerces situés à proximité immédiate des travaux. Mais l'ensemble du corps commercial du centre ville sera également touché : de 6 à 12% ».

Ces estimations serviront alors de base à la négociation avec les pouvoirs publics pour obtenir des contreparties dont l'animation peut être l'une d'entre elles. La CCI ira même jusqu'à créer un observatoire économique pour mesurer l'impact des travaux sur l'activité commerciale¹⁴. Tout comme le mentionne Dominique Lorrain¹⁵, les acteurs de la politique de la ville utilisent des instruments pour se représenter le réel. Dans la même veine, la CCI a créé ses propres instruments en fonction de ses objectifs propres, à savoir la défense du commerce dans sa circonscription.

En effet, pour les membres de la CCI, l'animation est primordiale car elle permet de maintenir, autant que possible, la fréquentation des commerces en dépit des chantiers : il faut « insuffler de la joie, être créatifs, inciter les gens à se déplacer malgré les travaux »¹⁶. Il n'hésite pas à réclamer « le lancement d'un politique d'animation *payée par la ville* pour tenter d'endiguer le reflux des chalands »¹⁷.

Enfin, il souhaite que l'accessibilité en voiture perdure grâce à un plan de circulation irriguant suffisamment le centre ville malgré les travaux.

Ainsi, dans cette phase antérieure aux travaux, la posture de la CCI consiste à anticiper du mieux possible les effets négatifs d'un projet urbain de cette ampleur sur l'activité

¹¹ Midi Libre, le 9/10/1996.

¹² *Midi Libre*, le 5/03/1996.

¹³ *Midi Libre*, le 5/03/1996.

¹⁴ Midi Libre, le 2/11/1996. Cet observatoire est composé par la Chambre de commerce et d'industrie, l'ordre régional des experts-comptables, le centre de gestion du Languedoc-Roussillon et le laboratoire d'économétrie de l'Université de Montpellier I.

¹⁵ LORRAIN Dominique, « La dérive des instruments – Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 56, n°3, juin 2006, pp.429-455, p.429. « Les instruments que les acteurs utilisent pour représenter le réel sont comme les cartes des marins, des militaires et des voyageurs : essentiels. Ils constituent des construits intermédiaires à partir desquels se représente le monde réel. »

¹⁶ *Midi Libre*, le 5/03/1996.

¹⁷ Midi Libre, le 5/03/1996.

économique de la circonscription. Pour cela, des estimations sont faites, des analyses sont produites.

❖ **Les modes d'énonciation des commerçants « historiques » à propos du projet de tramway : entre circonspection et optimisme**

Bien avant que les travaux ne commencent, le projet de tramway a obtenu le sésame de la DUP. Cette décision administrative est primordiale pour le projet en lui-même (stabilise une phase du projet) mais également pour les commerçants puisqu'elle institue une frontière entre les commerçants implantés avant cette date clé et ceux qui développent une activité après. Les premiers sont désormais potentiellement éligibles à indemnisation tandis que les seconds ne le sont pas.

▪ *L'usage d'énoncés alarmistes quant à l'avenir*

Lorsque le projet de tramway est confirmé par la DUP, les commerçants « historiques » auront alors pour enjeu de garantir au mieux les intérêts de leur commerce face à la menace que représente, à leurs yeux, le projet dans son ensemble. Il est menaçant car il implique un changement inévitable de leur environnement actuel, de leur cadre de vie et d'activité. Ils savent (parce que faisant de la catégorie des commerçants historiques) comment fonctionne leur commerce dans le cadre actuel mais ne peuvent avoir aucune garantie concernant l'avenir. La période des travaux est également la plus redoutée du projet car la plus ingrate. Elle ne procure aucun bénéfice secondaire à l'instant T. Ils expriment alors leurs craintes en n'hésitant pas à user d'un répertoire discursif alarmiste pour « invalider » l'aspect d'utilité publique du projet dans son ensemble.

« Les commerçants du nord de la Comédie, aux pieds des Ephèbes, sont mécontents. 'Non seulement le tramway va dénaturer le paysage de la Comédie, mais il sera dangereux pour les enfants qui jouent sur nos terrasses, pendant que les familles déjeunent. Il est tellement silencieux que les piétons ne l'entendront pas et se feront couper en deux. Et c'est sans compter sur la désaffection de la clientèle pendant les travaux' ». ¹⁸

Dans ces propos, on distingue deux arguments principaux. Le premier qui renvoie à la conservation de l'environnement actuel tandis que le second invoque implicitement un principe de précaution face aux dangers que peut générer la mise en fonctionnement d'une ligne de tramway.

– *La rhétorique de la nature comme discours de justification*

La rhétorique employée ici renvoie à une image de nature « dénaturer le paysage ». Or il est question ici d'un lieu qui est loin d'être naturel, puisque la place de la Comédie est un espace urbain, bétonné, construit. Mais imposer l'image d'un paysage naturel permet d'user de la conception biologique de l'environnement où la nature prime sur l'homme.

– *Le principe de précaution versus équipement d'intérêt général*

Un autre argument est invoqué, celui de la sécurité des enfants qui dans l'inconscient collectif est intouchable. Le tramway ne justifierait donc pas de mettre en péril des enfants. L'émetteur de ce message en appelle alors indirectement à un principe de précaution. Ce n'est qu'en dernière position que la fuite des clients est abordée, comme s'il s'agissait d'un élément secondaire de son argumentaire.

¹⁸ *Midi Libre* le 26/01/1996.

– *Les effets de rupture comme rhétorique de justification*

Un autre type d'argument est également déployé par certains commerçants pour délégitimer l'utilité publique du tramway. Dans l'extrait suivant, c'est la perte du lien social qui est mise en avant. Ainsi, en sus des effets négatifs du projet pour la « nature », pour la santé, il serait également nuisible d'un point de vue social.

« Je ne suis pas contre le tramway mais s'il passe au milieu du quartier, ça va le casser en deux ». ¹⁹

« Si le tramway passe au milieu, nous allons devenir une cité dortoir. Les commerces vont mourir. Ils ne supporteront pas deux ans de travaux » ²⁰

« Philippe, patron du “Pihilibé” craint que le tram détruise le quartier. En passant au milieu, il lui fera perdre toute convivialité. On l'a déjà juste à côté avec les stations Louis Blanc et Corum. C'est pour cela que nous proposons qu'il passe par la route de Nîmes de l'autre côté, sans nous traverser. » ²¹

Ici, le grief adressé aux autorités par les commerçants concerne la coupure que pourrait provoquer l'arrivée d'une ligne de tramway au sein d'un quartier. La circulation d'un tel équipement provoquerait alors inévitablement une division de l'espace et de la communication de part et d'autre des voies de circulation. Cette préoccupation se généralise à l'échelle des agglomérations, comme on peut le lire notamment dans un rapport du gouvernement concernant les équipements transport en Ile de France.

« La destruction du tissu urbain et de ses fonctions de proximité est le second grand grief justement porté contre les infrastructures de transport terrestre. Trop souvent par le passé, en effet, des tronçons d'autoroutes en milieu urbain ont été conçus sans souci des solidarités et des relations préexistantes de part et d'autre. Plusieurs kilomètres de berges ont ainsi été privés de leur fonction récréative, cependant qu'en banlieue les saignées les plus profondes dans le tissu urbain provoquaient sa paupérisation progressive. » ²²

L'effet de coupure n'est pas seulement physique, elle peut également être visuelle mais les propos cités ci-dessus ne le précise pas.

– *La peur d'un avenir incertain*

Outre le fait qu'un tramway peut détruire une solidarité de quartier en le coupant en deux, d'autres commerçants riverains envisagent même la mort d'une vie de quartier. La conservation de l'existant devient alors une question vitale dans la rhétorique employée par les commerçants. L'injustice ne peut être plus forte et invalide alors inévitablement le caractère d'utilité publique du projet.

« Si le tramway passe au milieu, nous allons devenir une cité dortoir. Les commerces vont mourir. Ils ne supporteront pas deux ans de travaux » ²³ ; « Les travaux vont tuer le quartier ²⁴ ; Le patron du « Pihilibé » craint que le tram détruise le quartier ²⁵.

¹⁹ *La Gazette*, n°665, 2 au 8 février 2001, Propos Laurence Moufanin, patronne d'un institut de beauté, membre de l'association les Pro des Beaux.

²⁰ *La Gazette*, n°665, 2 au 8 février 2001, Propos de Philippe Montis, patron de bistrot au quartier des Beaux-arts.

²¹ *Midi Libre*, le 24/08/2002.

²² http://www.ile-de-france.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/chapitre3-9_cle6ed511.pdf. Ce rapport se réfère également aux travaux de F. Héran, *Transports en milieu urbain : les effets externes négligés. Monétarisation des effets de coupure, des effets sur l'affectation des espaces publics et des effets sur les paysages*, Paris, La Documentation française, 2000.

²³ *La Gazette*, n°665, 2 au 8 février 2001, Propos de Philippe Montis, patron de bistrot au quartier des Beaux-arts.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Midi Libre*, le 24/08/2002.

On voit ainsi dans l'ensemble des discours produits une palette d'arguments invalidant le projet de mise en circulation d'une ligne de tramway qui sont croissants en termes d'intensité pour contrebalancer la décision préfectorale de déclarer ce projet d'utilité publique.

▪ ***Un tramway envisagé comme un investissement pour l'avenir***

Une version concurrente et plutôt optimiste est également présente parmi les commerçants. La CCI met également en avant la valorisation de certains quartiers par le biais de l'équipement urbain que représente le tramway.

En 1996, lorsque les travaux n'ont pas encore commencé, le projet de tramway est perçu comme une plus-value pour certains quartiers de la ville et plus particulièrement le centre de Montpellier. Les représentants de la CCI trouvent dans ce mode de transport urbain, un moyen de développer l'activité des commerçants à proximité.

« La CCI évoque aussi un "coup de fouet" pour la place Albert 1^{er} et les deux boulevards sus-cités et un regain général pour l'Ecusson devenu perméable via les rue du Cardinal-de-Cabrières, de l'Université et de l'Aiguillerie. Enfin, « la Comédie triomphe, confirmée dans sa position de centre de gravité. Les axes adjacents en tireront profit, à commencer par la rue Maguelone qui retrouvera une cohérence depuis longtemps désintégrée. »²⁶

L'enquête commandée par le président de la CCI avait préalablement légitimé le projet ce qui peut expliquer qu'elle ne peut, après coup, être démenti par ces mêmes instances : « 74% de commerçants interrogés se sont déclarés favorables au tramway selon une enquête menée par la CCI dont Gérard Borrás est le président ».²⁷

❖ **Les commerçants implantés après la DUP : une posture entrepreneuriale**

Lorsque l'utilité publique du projet a été déclarée, les commerçants ne peuvent invoquer un droit à indemnisation pendant les travaux. Le postulat de départ est que le projet ne leur a pas été imposé. « On estime que les conséquences des travaux ont été prises en compte dans la négociation »²⁸. Ils avaient le choix de ne pas s'implanter aux abords de la future ligne du tramway et s'ils l'ont fait, le prix de la négociation marchande devait tenir compte de ces aléas. De ce fait, leur discours diffère car ceux qui ont fait ce choix envisagent donc de réaliser une plus-value à l'avenir.

« Et quand vous avez pris votre commerce, vous saviez qu'il y aurait le tramway. Est-ce que c'était, justement, prévu, c'était volontaire ?

Oui, oui. C'est quand même un embellissement de quartier, y'a beaucoup de ...qui vont être rénovées et il y a des aides aussi de la mairie. Donc c un quartier qui va être englobé dans le centre ville de l'Ecusson si vous voulez. La rue va être piétonne, ça va être très agréable, donc c'était quand même un plus d'être dans cette rue même si je savais qu'il y aurait un an difficile à passer. »²⁹

Pour cette commerçante, le passage d'un tramway est bénéfique à plusieurs titres. En premier lieu, il permet un embellissement de quartier.

²⁶ *Midi Libre*, le 5/03/1996.

²⁷ *Midi Libre*, le 5/06/1996.

²⁸ *Midi Libre*, le 9/03/1999, propos de la personne en charge de conseiller les demandeurs à indemnisation à la chambre de commerce.

²⁹ Entretien Nathalie Hunsinger, le 20/07/2010, commerçante de la rue du faubourg de la Saunerie.

Figure 1 : Le projet de tramway de la ligne 3, rue du Faubourg de la Saunerie



Source : *Le nouveau tramway de Montpellier Agglomération*, ligne 3, juin 2010, n°4.

Les photos présentées dans le journal du tramway permettent de visualiser l'embellissement de quartier grâce à l'augmentation de l'espace piétonnier. Cependant, il est important de préciser que le choix des photos renforce considérablement cet effet « dégagé » de la rue du faubourg de la Saunerie. La photo « avant » est de petit format. De plus, la faible luminosité régnant dans cette rue à cette heure de la journée rend cet espace sombre et ainsi le rétrécit à l'œil. On y perçoit également au minimum deux bus à la même heure ce qui renforce le caractère étroit de la rue en raison notamment de la hauteur de ces véhicules ; pour autant, la rue peut régulièrement être plus encombrée que sur cette photo. *A contrario*, l'image numérique produite pour présenter la rue telle qu'elle sera est d'une luminosité bien plus importante. La rue n'est plus ombragée mais surtout la taille de l'image aère considérablement l'espace mettant ainsi en valeur le travail autour de cet équipement nouveau.

L'autre bénéfice perçu par la commerçante interrogée concerne la connexion permise par le tramway entre cette rue (et le quartier dans son ensemble) avec le cœur de ville, nommé à Montpellier l'Ecusson. Précédemment, l'argument inverse avait été évoqué concernant l'effet de coupure induit par la circulation d'une ligne de tramway. Ici, la posture inverse est tenue. Le tramway permet de créer du lien qui devient un bénéfice direct pour l'activité des commerçants. L'idée sous-tendue tient à la venue d'une clientèle nouvelle du fait de cette proximité avec le cœur de ville.

La présentation d'un projet de tramway ne fait donc pas l'unanimité parmi les commerçants mais cette présentation des discours produits permet de rendre compte de leur hétérogénéité que ce soit sur le contenu ou sur l'intensité. De plus, la frontière existant entre les commerçants historiques et les autres est manifeste dans leur discours. Quand les uns redoutent l'avenir et tendent vers la conservation de leur existant, les autres sont tournés vers l'avenir. Le tramway devient un investissement. C'est donc face à cette diversité des postures que les porteurs du projet et donc la TAM doivent négocier. La situation, comme nous allons le voir, évolue quelque peu dès lors que les travaux ont commencé.

2. Pendant les travaux : mobilisations et justifications croisées

Au cours de la période des travaux, les désagréments du chantier se concrétisent. Les commerçants même préalablement informés, vont vivre l'étendue de la gêne, le préjudice au quotidien. A l'instant T, le commerçant doit donc supporter le bruit, la poussière, les difficultés d'accès à son commerce et la baisse d'activité potentielle qui peut en découler. C'est au cours de cette séquence que les tensions sont les plus vives. Contrairement à la précédente, où il s'agissait uniquement d'anticipation (des travaux et des bénéfices possibles de ces derniers), la confrontation entre un vécu et un possible est de loin la plus complexe à gérer. Pour les porteurs du projet, l'enjeu sera de faire supporter le chantier du mieux possible. Pour les commerçants, l'enjeu est de faire reconnaître leur préjudice à sa juste valeur (celle qu'il considère comme juste). Plusieurs registres de justification vont être produits. Néanmoins, les réactions des commerçants ne sont pas homogènes. Certains restent positifs pour deux raisons essentielles : ils ne peuvent invoquer un préjudice puisque leur activité n'a débuté qu'après la DUP. Ensuite, leur projection vers l'avenir est positive et le projet de tramway est toujours perçu, malgré le quotidien difficile, comme une opportunité pour l'amélioration de leur activité.

❖ La production d'énoncés de justification pendant la phase critique des travaux

Pendant cette séquence des travaux, les porteurs du projet ont comme objectif de faire supporter du mieux possible les désagréments inévitables du chantier aux commerçants riverains. Plusieurs raisons peuvent être invoquées. Le respect du calendrier du chantier doit être respecté notamment pour rester dans le cadre de deux échéances électorales. L'enjeu électoral implique également que les mécontentements produits lors des gênes occasionnées par les travaux ne se répercutent pas sur les choix politiques. L'imputabilité du projet de tramway sert alors à la cause électorale du président d'agglomération : « Un chantier de déminage : En phase chantier, l'enjeu explicite des réunions avec les commerçants : leur faire supporter du mieux possible les désagréments. Travaux les moins gênants, les moins pénalisants, les moins bruyants, les moins longs possible... ».

Pour cela, la TAM, maître d'ouvrage pour le compte de la Communauté d'agglomération de Montpellier, met en place un dispositif d'aide et d'écoute à l'attention spécifique des commerçants (le Numéro vert, un chargé des relations...). Cette interaction produite par la TAM peut être ici analysée au regard du concept de don et contre don de Marcel Mauss³⁰. Ce service gratuit peut être comparé à un don des porteurs du projet qui attendent alors une forme de réciprocité de la part des commerçants. Même s'ils ne peuvent évaluer la contrepartie, ils créent cependant un lien, une solidarité et espèrent alors, en établissant une relation de confiance, un comportement bienveillant de leur partenaire, à savoir les commerçants. Dans cette configuration, on se trouve alors non pas dans de l'échange marchand mais bien plus dans un échange social. Dans cette séquence et avec ce dispositif particulier du chantier, les interactions produites entre les commerçants et les porteurs du projet renvoient à une forme d'échange transactionnelle. Dans cette volonté de négocier avec les commerçants considérés comme une population particulière sur l'ensemble du projet, c'est aussi pour les responsables de la TAM, un moyen de sécuriser une séquence de projet (le chantier)

³⁰ Marcel Mauss, « Essai sur le don – forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques », *L'Année Sociologique*, 1923-1924.

Ce comportement bienveillant de la part des commerçants aura plusieurs effets dont notamment celui d'éviter des conflits susceptibles de retarder les travaux voire d'imposer une modification de tracé faute de résolution du conflit. Les mobilisations de commerçants représentent en effet « une source fondamentale d'incertitude quant à la concrétisation du projet »³¹. Réduire les zones d'incertitude devient une priorité lorsque des délais de réalisation sont imposés au maître d'ouvrage. Dans cette volonté de négocier avec les commerçants considérés comme une population particulière sur l'ensemble du projet, c'est aussi pour les responsables de la TAM, un moyen de sécuriser une séquence de projet (le chantier) car il existe un temps politique qui contraint l'action. Comme Nadia Arab le souligne dans sa thèse, « le caractère stratégique du tramway tient également en tant qu'enjeu électoral »³².

L'injonction politique d'un projet qui doit voir le jour en moins de six ans. « Le projet s'inscrit dans le cadre d'une temporalité bornée par une date de fin, celle-ci relevant exclusivement de considérations électorales et donc politiques ».³³ Or une mauvaise négociation entre les porteurs du projet et les riverains, les commerçants peut influencer considérablement sur l'avancée du projet. Concernant la ligne 2, le conflit qui oppose toujours le propriétaire du Garage Peugeot à Castelnau-le-Lez et la TAM a contraint le maître d'ouvrage à modifier le tracé de la ligne pour que le projet se poursuive et que les délais du chantier soient respectés.

« Castelnau-le-Lez Un nouveau garage Peugeot s'installe avenue de l'Europe.

Les tractations entre les responsables du garage Peugeot sur la RN 113 et TAM n'ayant pas abouti – pas plus que l'accord sur le montant de l'expropriation – le concessionnaire a finalement mis la clé sous la porte et congédié ses 28 employés. Depuis, tramway et voitures se partagent la même section de voie au droit de l'ancien garage. Totalement indépendant, un nouveau garage Peugeot AO 34, géré par Nicole Ancourt et Renaud Odinet, professionnels de l'automobile depuis plus de 30 ans, vient d'ouvrir ses portes au 1 260, avenue de l'Europe, présentant les derniers modèles de véhicules de la marque et un atelier ouvert aux dernières technologies. Une inauguration en grande pompe en compagnie des dirigeants Peugeot, du député maire de Castelnau-le-Lez et du conseiller général du canton, a permis à un grand nombre de Castelnaudviens de découvrir le hall d'exposition des véhicules neufs de 200 m², le parc d'occasions, les ateliers, l'espace "salon" pour faire patienter les clients dans une atmosphère chaleureuse, et le coin "enfant" bien pensé. Un plus bien accueilli par les Castelnaudviens ravis de retrouver un nouvel agent Peugeot dans leur ville. »³⁴

« Ils ont un traitement particulier parce que ce sont des gens particuliers du point de vue de la vie dans la commune. »³⁵

L'échange social produit ses effets vis-à-vis de certains commerçants dont celui du magasin Art et Liturgie de la rue de la Saunerie, actuellement confronté à l'encombrement de la rue en raison de fouilles archéologiques préventives.

« Et aujourd'hui vous avez des contacts réguliers avec la « Tam » ?

Alors, tout a fait ! Que ce soit la Tam, que ce soit la mairie, que ce soit l'Agglo., ça passe très bien.

Là dessus, chapeau aux gars de la Tam, parce que, parce que ils sont vraiment à notre écoute, quand on a un souci ou qu'on a quelque chose qui va pas, on appelle et il y a toujours quelqu'un qui vient nous porter secours. [...] Oui, j'pense qu'ils sont quand même assez, assez à l'écoute, ça se passe pas mal avec eux.»³⁶

³¹ Nadia Arab, p. 337.

³² Nadia Arab, *op.cit.*

³³ Nadia Arab, *op.cit.*, p 177.

³⁴ *Midi Libre*, le 26/12/2007.

³⁵ Entretien Robert Subra, TAM, CAM, le 18/06/2009.

³⁶ Entretien Mme Stéphane Depond, magasin Art et Liturgie, rue de la Saunerie, le 20/07/2010.

L'intervention de la TAM pour résoudre les problèmes induits par les travaux permet de nouer des relations d'écoute et de confiance avec les commerçants de cette rue et l'une de ses voisines parle dans les mêmes termes du travail réalisé par les agents de la TAM.

« Oui, le contact est plutôt bon. On sent qu'il y a une volonté de faire que ça se passe bien quand même (...) Ils fournissent pas mal d'informations. C'est pas mal quand même. On en a eu d'autres aussi sur les sens de circulation. Donc bon voilà on ne peut pas dire que...Moi je trouve que c quand même bien organisé. On a quand même de l'information »³⁷

❖ **Le registre discursif des commerçants insatisfaits**

Plusieurs témoignages font état de la qualité du service rendu par la TAM, pour autant, certains restent circonspects. Leurs inquiétudes tiennent à l'ampleur des indemnités dont ils pourront bénéficier et dont la somme ne peut être évaluée qu'après les travaux. Il s'agit de la séquence de travaux la plus délicate dans les interactions car elle génère beaucoup de frustrations et d'inquiétude sur l'étendue des réparations. Là encore, le registre des discours produits est multiple. La vie des commerçants serait ainsi directement touchée mais indirectement ce sont les employés qui subiraient également les conséquences de ces préjudices. Intérêts privés et intérêt général se confondent.

▪ ***La rhétorique de la mort - Les travaux perçus comme une menace réelle sur l'existence des commerces***

C'est au moment où le chantier démarre et que la gêne occasionnée se concrétise que le mécontentement monte en puissance. D'une part, les commerçants souhaitent être entendus, d'autre part, ils souhaitent que les nuisances dont ils se sentent victimes soient réparées à leur juste valeur. Dans le discours produit par certains commerçants, la rhétorique de la mort est particulièrement présente.

« Maintenant, avec ces travaux on est en train de crever »³⁸

« Notre seul objectif est maintenant de survivre ». ³⁹

« Le boulevard est mort depuis l'été dernier, tout le quartier qui brassait énormément a été éclaté »⁴⁰

« La RN 113 est devenue une artère fantôme »⁴¹

« La clientèle de passage a totalement disparu. Il ne reste que des habitués. En fait nous avons l'impression de ne plus exister. »⁴²

« Mais si en plus ils nous ferment la rue pour les fêtes de Noël, c'est une catastrophe, ils vont nous tuer ». ⁴³

Les travaux auraient ainsi un impact si fort, qu'ils conduiraient à la mort de leur commerce. Notons ici un point important concernant les propos de ces propriétaires. « On est en train de crever, notre objectif est de survivre, ils vont nous tuer... » Ces expressions ont comme effet de personnaliser les commerces qui sont érudés dans le discours. Ainsi, à travers la mort de leur activité, c'est eux en personne qui sont touchés et tués. Il ne peut y avoir plus forte justification à la réparation d'un préjudice.

³⁷ Entretien Nathalie Hunsinger, magasin de jouets, rue du faubourg de la Saunerie, le 20/07/2010.

³⁸ *Midi Libre*, le 26/03/1999, propos d'Emmanuelle Palumbo, pizzéria de la rue du Pila St Gely

³⁹ *Midi Libre*, le 6/08/2005

⁴⁰ *Midi Libre*, le 27/04/2000, propos du cafetier, face à Saint-Charles.

⁴¹ *Midi Libre*, le 8/07/2005, propriétaire du Charlton's Club.

⁴² *Midi Libre*, le 6/08/2005, Rosemonde Aigon

⁴³ *Midi Libre* le 18/11/2009, un commerçant de la rue Draparnaud-Marioge

▪ *Le coût social au-delà des préjudices individuels*

Au-delà de la mort de leur commerce, ce ne sont pas uniquement les propriétaires qui sont touchés mais indirectement c'est la collectivité puisque la baisse d'activité induit des licenciements. Il y a ici un basculement du monde marchand au monde civique⁴⁴. L'intérêt privé touche l'intérêt du bien commun.

Certaines entreprises vont peut-être devoir licencier à la rentrée. »⁴⁵

« En revanche, nous avons toujours vingt-cinq salaires à verser, alors qu'il n'y a que cinq hommes qui travaillent vraiment »⁴⁶.

« C'est bien simple, j'ai dû réinjecter neuf cent mille euros dans la société, sinon, c'était trente personnes au chômage »⁴⁷

« On a patienté pendant deux ans, maintenant on en a ras-le-bol. J'ai licencié une personne »⁴⁸.

▪ *La réparation du préjudice : un prix qui doit correspondre à la véritable valeur*

Dans le monde marchand, le prix « tient compte de la négociation des deux sujets impliqués [...] et doit être raisonnable et 'correspondre à la véritable valeur' ». ⁴⁹ Une partie de l'argumentaire des commerçants insatisfaits pendant la période des travaux prendra comme appui le fait que les dommages payés par l'agglomération en compensation des préjudices subis pendant les travaux ne correspondent pas à leur véritable valeur.

« Mon dossier vient d'être refusé, témoigne Virginie Foulquier. C'est dingue, comme si les travaux n'affectaient en rien mon activité ».⁵⁰

« Quand la commission d'indemnisation nous explique qu'on n'est pas concernés par les travaux, on croit rêver. Pour l'instant, ma perte de chiffre d'affaires est d'environ 5 millions d'euros. En tout et pour tout, la proposition que me fait la commission, c'est 20 000 euros. Ce n'est pas crédible...A ce jour, l'année 2007 est sérieusement hypothéquée »⁵¹

« Les effets de ce chantier sont catastrophiques pour nous. Notre activité a baissé de plus de 60%, assure Bernard Hervé, concessionnaire Peugeot. Avant, nous vendions 25 véhicules par mois, aujourd'hui une douzaine grand maximum. En revanche, nous avons toujours vingt-cinq salaires à verser, alors qu'il n'y a que cinq hommes qui travaillent vraiment. »⁵²

❖ *Le registre discursif des commerçants satisfaits*

Malgré les perturbations que génère la mise en place d'un chantier aux abords des commerces, certains marchands parviennent malgré tout à rester positif. Plusieurs profils se dégagent de leurs propos qui peuvent d'ailleurs être cumulatifs.

⁴⁴ Boltanski Luc, Thévenot Laurent, *De la justification – les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

⁴⁵ *Midi Libre*, le 6/08/2005, Rosemonde Aigon.

⁴⁶ *Midi Libre*, le 6/08/2005.

⁴⁷ *Midi Libre*, le 8/01/2005, propos de Patrick Giraud, PDG d'Intermarché à l'Aube rouge, Castelnaud.

⁴⁸ *Midi Libre*, le 6/11/2006, Gérard Frémy, magasin de moto à Castelnaud le Lez.

⁴⁹ Luc Boltanski, Laurent Thévenot, *De la justification – les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, p.251.

⁵⁰ *Midi Libre*, le 8/01/2005, propos virginie Foulquier, discounter Netto, Aube rouge.

⁵¹ *Midi Libre*, le 29/7/2006, Patrick Giraud, PDG de l'Intermarché du quartier de l'Aube Rouge.

⁵² *Midi Libre*, le 6/08/2005.

▪ *Le profil optimiste de commerçants historiques*

Pour Madame D, commerçante de la rue de la Saunerie, qu'elle soit pour ou contre le passage du tramway, cela n'aurait rien changé. Dans ce cas, mieux valait positiver et percevoir les bénéfices ultérieurs d'un tel équipement au bas de sa porte.

« Oui, oui, oui je vous dis de quelque chose qui nous plaisait pas, on a positivé et on a quand même trouvé des arguments qui font que et ben heu ... et puis vous savez on n'a pas trop le choix non plus parce qu'un jour les tracto-pelles sont arrivées, on s'est dit le tramway sera là et puis voilà ! Et vous savez ces gros [projets] étaient dans les tiroirs, faut pas trop non plus heu...on n'est pas idiot parce qu'il y a une enquête publique effectivement qui est faite mais on sait très bien que y'a des projets, ils sont là depuis très longtemps, on en parlait depuis heu... Monsieur Frêche en parlait depuis heu C'est pas ... qu'on le veuille ou non ? C'est vrai, faut quand même voir les choses avec objectivité, ça sert à rien de ... mais bon on n'est pas mécontents. C'est comme ça ! »⁵³

« De toute façon on m'a dit ça va être négatif, c'est clair, pendant un an et demi, deux ans durant les travaux. Voilà, c'est indéniable. Donc on voit surtout le côté futur de la chose, c'est que ça va nous amener beaucoup de monde derrière, voilà. Ça va embellir considérablement la rue. De toute façon, ils ont fait des simulations de résultat des travaux, la rue va être redynamisée, je pense, de manière intéressante. »⁵⁴

« Au point de vue des travaux, ils sont très compréhensifs, ils font tout ce qu'ils peuvent pour éviter qu'on ait le moindre désagrément. Il faut quand même que les travaux se fassent. Donc on espère qu'après, on en aura les retombées ». ⁵⁵

▪ *Le profil investisseur*

Malgré les perturbations induites par un chantier à proximité de leur commerce et dont ils vivent la réalité au quotidien, une partie des commerçants continuent à percevoir cette période transitoire comme un mal nécessaire pour l'avenir de leur commerce et cette posture n'est pas seulement le propre des commerçants nouvellement installés.

- Profil investisseur de commerçant récemment implanté

« Je savais en achetant, en mai 2007, qu'il y aurait des travaux. Je ne les imaginais si importants mais je savais que c'était le prix à payer pour avoir un restaurant sur la plus belle avenue de Montpellier. »⁵⁶

« Et quand vous avez pris votre commerce, vous saviez qu'il y aurait le tramway. Est-ce que c'était, justement, prévu, c'était volontaire ?

Oui, oui. C'est quand même un embellissement de quartier, y'a beaucoup de ...qui vont être rénovées et il y a des aides aussi de la mairie. Donc c'est un quartier qui va être englobé dans le centre ville de l'Ecusson si vous voulez. La rue va être piétonne, ça va être très agréable, donc c'était quand même un plus d'être dans cette rue même si je savais qu'il y aurait un an difficile à passer. »⁵⁷

- Profil investisseur de commerçant historique

« à l'image de Patrick Losso, patron de la librairie du Mas de Tesse depuis 22 ans, qui a bien compris que ces travaux permettent d'améliorer la ville »⁵⁸

⁵³ Entretien avec Stéphane Depond, magasin Art et Liturgie, rue du faubourg de la Saunerie, le 20/07/2010.

⁵⁴ Entretien avec le gérant du magasin Nicolas, rue du faubourg de la Saunerie, le 20/07/2010.

⁵⁵ Entretien avec la propriétaire de la boucherie charcuterie de la rue du faubourg de la Saunerie, le 20/07/2010.

⁵⁶ *Midi Libre*, le 14/04/2010, propos de Pierre Abitbol, propriétaire du restaurant le Cœur's, avenue Raymond Dugrand.

⁵⁷ Entretien avec Nathalie Hunsinger, magasin de jouets, rue du faubourg de la Saunerie, le 20/07/2010.

⁵⁸ *Midi Libre*, le 14/04/2010,

▪ *Le profil négociateur - gestionnaire*

Certains boutiquiers parviennent toujours à percevoir le projet de tramway positivement malgré les désagréments induits par un chantier car leur action de négociation pour résoudre les aléas du quotidien porte ses fruits comme l'expriment les personnes suivantes :

« Les travaux vont durer deux ans, reprend Jean-Marie Rouquette. On s'y est préparé. On rencontre régulièrement les gens de TAM et apparemment, ils nous entendent et essaient de nous ménager. Là on vient d'obtenir que des places de parking soient rouvertes si c'est possible. On se coordonne pour que les choses ne traînent pas. »⁵⁹

« Parce qu'il faut quand même voir, si vous voulez, le problème, heu, des livraisons, le problème des poubelles, justement j'essaie d'en traiter avec l'agglo. Parce que les poubelles ne peuvent pas passer et je trouve que ça devient catastrophique »⁶⁰

Le rôle de médiateur qui leur revient leur apporte indirectement une rétribution symbolique car leur contribution atténuée leur sentiment d'impuissance face à la gêne occasionnée par les travaux du tramway. Ils ne sont plus seulement passif mais agissent directement sur leur environnement et la qualité de leur quotidien.

▪ *Le chantier comme lieu d'apprentissage*

Le chantier est une séquence d'un projet urbain qui peut donner lieu à des innovations en termes d'usages de l'espace public. Les propos de cette commerçante le révèlent tout en soulignant que cette modification du comportement des clients est inattendue et positive.

« C'est rigolo finalement, parce que les gens ont des difficultés pour se rendre dans nos commerces quand ils sont en voiture mais quand ils sont à pieds, finalement, c'est presque une attraction. C'est-à-dire qu'on vient voir là ce qu'il se passe dans le trou ! on vient essayer de découvrir et justement j'ai vu Mme P. qui s'occupe du chantier et on fait une petite conférence la semaine prochaine, très certainement et elle va nous expliquer ce qui a été fait, ce qui a été trouvés, qu'elle était la vie de Montpellier y'a, au XVII^e siècle ? Voyez donc finalement, on essaie toujours d'utiliser le côté positif dans cette situation pour comprendre un petit peu comment ...et voilà et finalement les gens ça les, ça les embête d'enjamber les passerelles mais ça les intéresse quand même et ils continuent de fréquenter les quartiers »⁶¹.

Elle poursuit l'entretien en insistant sur cette évolution positive non plus seulement à l'échelle de son commerce mais pour le bien commun à l'échelle de la ville.

« Non, non je vous dis on a tous fait la grimace, on en voulait pas du projet ! c'est clair bon puis après on s'est dit que c'était une façon aussi de redynamiser le commerce à Montpellier, de désengorger la circulation, oui ... et puis faut qu'on apprenne à faire nos courses à pied parce qu'on a tellement pris l'habitude de prendre sa voiture, de ... ?, de se mettre sur la, à la grande distribution, de se mettre sur un parking devant la place la plus proche, on devient des paresseux donc il va falloir modifier les comportements des gens, bon ben la ville c'est différent... la ville, heu, on est obligé de marcher, on est obligé de découvrir». ⁶²

Contre toute attente, cette commerçante fait l'expérience d'une retombée positive du chantier du tramway. Le fait que la circulation automobile soit désormais interdite induit des comportements nouveaux de la clientèle qui sont favorable à la découverte des commerces et à l'activité commerciale.

⁵⁹ *Midi Libre*, le 7/01/2005, Jean-Marie Rouquette, président de l'association des commerçants du Mas Drevon.

⁶⁰ Entretien avec Stéphane Depond, magasin Art et Liturgie, rue de la Saunerie, le 20/07/2010.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

3. Après les travaux : le temps du bilan

C'est finalement après les travaux que les craintes se dissipent et qu'on peut enfin établir un bilan qu'il soit positif ou négatif pour les commerçants riverains d'une ligne de tramway. Pour relater les discours produits à cette étape, nous nous sommes appuyés en grande partie sur un corpus de presse. Malgré tout l'intérêt des journalistes pour les conflits, on relève de nombreuses déclarations positives dans les journaux locaux relatant les bénéfices de la nouvelle ligne de tramway une fois les travaux achevés.

❖ Le tramway vécu comme une plus-value pour l'activité commerciale

Pour un commerçant « aux reins solides » comme il se définit lui-même, les désagréments du tramway valaient la peine. L'équipement transport est une plus-value pour l'activité commerciale de cet individu situé entre la gare Saint Roch et la zone commerciale du triangle, c'est-à-dire dans le cœur même de l'Ecusson.

« S'il s'agit d'être de bonne foi, on peut dire que les préjugés contre le tramway sont à effacer. En tous cas, que le retour commercial est largement positif [...] évidemment, il valait mieux avoir les reins solides pour supporter des baisses de chiffre d'affaires de 10% à 50% [...] tramway et travaux ou pas, un mauvais emplacement sera toujours un mauvais emplacement »⁶³

Pour ce professionnel hôtelier, le tramway draine de nouveaux clients pour les bienfaits de leur activité.

« Pour certains, comme l'hôtel-restaurant de l'Aube Rouge, le tramway amène une clientèle différente : celle de la SNCF ou encore les touristes qui n'ont plus besoin de prendre leur voiture pour se rendre au centre ville de Montpellier. »⁶⁴

❖ La négociation marchande source de satisfaction

La négociation marchande qui a eu lieu entre le patron d'un bar situé sur la ligne 1 du tramway et la commission d'indemnisation semble pleinement le satisfaire :

« Pour pouvoir tenir, j'ai dû faire une saison ailleurs en tant qu'employé. Mais je n'ai pas eu à me plaindre du système d'indemnisation mis en place. Les pertes chez moi ont été justement estimées entre 15000 € à 23000 €. Elles furent réellement compensées. Je dois dire aussi que le montage des dossiers a été facilité par les services de la CCI. »⁶⁵

Certaines transactions sont aussi jugées positivement par la CCI :

« Il y a la partie concertation sur les travaux où il y a des tensions qui sont fortes parce que là, il y a des gens qui, qui boivent un peu le bouillon, donc hein, quand on n'a pas les accès, qu'on voit sa clientèle désert, etc., mais qui se passe finalement pas trop mal avec les propositions d'indemnisation et je veux dire, c'est un peu, euh, j'aurais envie de dire, c'est la concertation peut-être la plus grinçante, mais la plus facile. [...] C'est-à-dire que bon ben voilà, qu'est-ce qu'on peut faire, ça on peut le faire, ça on peut pas le faire parce que là il y a le chantier, le machin, mais on va apporter, on va arrêter, on va faire une trêve pour, une trêve de Noël, on va, voilà. Ca, celle-là, elle est pas, à part quelques crispations de gens qui ne sont pas d'accord avec leur indemnisation, mais dans l'ensemble, sur les deux lignes, ça s'est plutôt bien passé, à un détail près, sur la première ligne, la troisième ligne on verra »⁶⁶

⁶³ *Midi Libre* le 7/01/2005, propos de Marcel Salerno, propriétaire de plusieurs établissements entre la gare et le Triangle.

⁶⁴ *La Gazette*, n°988, du 24 au 30 mai 2007.

⁶⁵ *Midi Libre*, le 7/01/2005, patron d'un bar situé à la charnière du boulevard Louis Blanc et du boulevard Pasteur, c'est-à-dire sur un tronçon de la ligne 1 particulièrement perturbé pendant les travaux.

⁶⁶ Entretien RS, CCI, le 29/06/2009.

La mission de la CCI étant de préserver les intérêts des commerces, une enquête a été réalisée par le service Etudes & observatoire économique en août 2001, juste après les travaux de la première ligne pour évaluer l'impact des travaux sur l'activité commerciale. Pour l'axe des boulevards Pasteur et Louis, particulièrement perturbé lors du chantier, les résultats ont été les suivants :

- « *perte de chiffre d'affaires (CA) pendant les travaux de la ligne 1* : 46 % des commerçants interrogés estiment avoir perdu plus de 20 % de leur chiffre d'affaires ; 11 % de 15 % à 20 % ; 5 % de 10 % à 15 %, 5 % de 5 % à 10 % et 32 % ne répondent pas ;
- *reprise du niveau d'activités antérieures* : 35 % estiment qu'ils ont effectivement retrouvé leur niveau d'activités antérieur ; 49 % estiment que non ; 14 % estiment que la reprise est récente (3 % de non-réponse) ;
- *nouveaux commerces installés* : à la question « le tram a-t-il été un facteur de votre choix d'emplacement ? », 27 % des nouveaux commerçants répondent oui et 73% répondent non. »⁶⁷

Une fois encore, la vigilance de la CCI introduit l'utilisation d'instruments d'évaluation et ces données sont utilisées pour la négociation avec les pouvoirs publics, si nécessaire. Dans un entretien avec un responsable de la CCI, celui-ci tire le bilan de la négociation entre les commerçants le maître d'ouvrage qu'il qualifie de grinçante mais en fin de compte assez facile.

« Il y a la partie concertation sur les travaux. Là aussi, c'est très différent. Où il y a des tensions qui sont fortes parce que là, il y a des gens qui, qui boivent un peu le bouillon, donc hein, quand on n'a pas les accès, qu'on voit sa clientèle désertier, etc., mais qui se passe finalement pas trop mal avec les propositions d'indemnisation et je veux dire, c'est un peu, euh, j'aurais envie de dire, c'est la concertation peut-être la plus grinçante, mais la plus facile. »⁶⁸

B/ LES PRODUITS TRANSACTIONNELS : QUE CHERCHE-T-ON À NEGOCIER, QU'ARRIVE-T-ON À NEGOCIER ?

Nous avons vu dans la précédente partie quels sont les discours produits par les acteurs du projet de tramway lors de trois séquences distinctes de la phase travaux. Les points de vue sont très divergents à la fois en raison d'un temps social distinct (entre les commerçants « historiques » et les commerçants nouvellement implantés, en fonction aussi de la temporalité du chantier (avant, pendant et après les travaux) mais il nous reste à définir plus précisément ce qui se négocie au travers de ces discours. Nous verrons dans un premier temps quel est le produit transactionnel direct recherché et/ou obtenu pour voir dans un second temps, le produit transactionnel indirect à savoir ce qui est négocié au-delà même du chantier qui fait l'objet de débat.

1. Les produits transactionnels directs

Les interactions entre le maître d'ouvrage, la commission d'indemnisation et les professionnels riverains sous-tendent des transactions que l'on peut qualifier de marchande lorsque le produit transaction est l'obtention d'une compensation financière mais on peut aussi parler de transaction sociale dès lors que l'amélioration de leur activité est au cœur des négociations. Dans ce cas, nous parlerons du produit transactionnel direct qui concerne la recevabilité du dossier des commerçants auprès de la commission à l'amiable, du montant des indemnités et des aménagements réclamés pour l'amélioration de leur condition de travail.

⁶⁷ CERTU, *Déplacements et commerces – Impacts du tramway sur le commerce dans différentes agglomérations françaises*, 2005.

⁶⁸ Entretien Robert Siegel, directeur des études et aménagement de la CCI, le 24/06/2009.

❖ La recevabilité du dossier d'indemnisation

La communauté d'agglomération de Montpellier a mis en place une commission légale d'indemnisation à l'amiable pour dédommager les commerçants des préjudices économiques subis pendant la durée des chantiers. Mise en place dès la première ligne, elle permet d'éviter des recours contentieux devant les tribunaux administratifs. L'indemnisation est alors plus rapide pour les commerçants et elle permet ainsi la stabilisation d'une séquence de projet. Reste à déterminer qui peut être éligible à une indemnisation et sur quels critères ?

En ce qui concerne l'éligibilité, la règle initiale prévoit que tous les commerçants, artisans, profession libérale situés sur le tracé de la ligne 3 peuvent prétendre à des indemnités. C'est-à-dire qu'un commerçant exerçant son activité dans une rue adjacente au tracé du tramway ne pourra déposer de dossier auprès de cette commission. Autre condition d'éligibilité, le fait d'avoir ouvert un commerce ou d'exercer une activité commerciale avant la déclaration d'utilité publique, sauf si l'acte notarial ne stipule pas expressément sur l'acte de vente, la réalisation d'un tel équipement dans les années à venir.

Un premier point de litiges apparaît concernant ces conditions d'indemnisation. Certains commerçants peuvent en effet enregistrer une baisse de leur activité économique en raison du chantier bien qu'ils ne se situent pas directement sur le tracé. L'éligibilité aux indemnités est source de frustrations pour les commerçants ne se situant pas aux abords directs de la ligne de tramway. Un autre discriminant existe entre les commerçants riverains immédiats et les commerçants à proximité. A un critère temporel s'ajoute un critère spatial autour duquel se cristallise des tensions.

« Mon dossier vient d'être refusé, témoigne Virginie Foulquier. C'est dingue, comme si les travaux n'affectaient en rien mon activité »⁶⁹. Cette personne vient donc de voir son dossier d'indemnisation refusé en raison de ce critère discriminant qu'est la situation spatiale de son entreprise par rapport à la ligne de tramway. Pour elle, cet argument n'est pas juste puisqu'elle subit les préjudices des travaux au même titre que d'autres commerçants plus proche du tracé. Bien que les conditions de recevabilité sont clairement établies, des commerçants n'hésitent pas à saisir la commission d'indemnisation. On est donc bien là dans une volonté d'engager une transaction sinon marchande du moins sociale où le produit serait la recevabilité du dossier. Car l'objet est ici de pouvoir modifier la règle qui porte préjudice.

Lorsqu'on parle des travaux du tramway, il faut également préciser que tous les travaux intégrés au projet ne donnent pas lieu à indemnisation. À titre d'exemple, on peut citer les fouilles archéologiques de la rue du faubourg de la Saunerie qui sont actuellement en cours. Comme on peut le constater (Figure 2), le passage des piétons est difficile aux abords de la rue. La gêne est réelle et pourrait donc entraver l'activité commerçante habituelle. Pour autant, les pertes subies pendant la durée de ce chantier ne donnent pas lieu à indemnisation puisqu'il ne concerne pas directement la pose des rails.⁷⁰ Il en est de même pour tous les travaux dits de réseaux (électricité, eau, gaz). La période des travaux peut s'étendre jusqu'à un an et demi tandis que la commission d'indemnisations ne prend en considération que 15 jours de pose de rails. C'est sur ce point que s'exprime le commerçant touché par les travaux de la ligne 2.

⁶⁹ *Midi Libre*, le 8/01/2005, propos virginie Foulquier, discounter Netto, Aube rouge

⁷⁰ Dans le guide pratique rédigé à l'attention des professionnels riverains du tramway, il est précisé que les gênes occasionnées par les travaux de construction du tramway pourront donner lieu à indemnités

Figure 2 : Les fouilles archéologiques dans la rue du Faubourg de la Saunerie, juillet 2010



« Notre demande a été rejetée, explique le bijoutier, parce que nous ne sommes pas riverains de la future ligne 2 et parce que les travaux réalisés devant nos boutiques relevaient du réseau d'adduction d'eau. Soit, mais pourquoi, à plusieurs reprises, nous a-t-on laissé entendre, nos interlocuteurs de TAM en l'occurrence, qu'une indemnité pouvait être envisagée s'il n'en a jamais été question » ?⁷¹

Ce commerçant, bien que n'étant pas un riverain immédiat a malgré tout déposé un dossier auprès de la commission d'indemnisation. Mais comme le stipule le vice-président de l'agglomération dans un entretien pour *l'Hérault du jour*, sa demande a fort peu de chance d'aboutir. Robert Subra, à l'occasion des travaux de la seconde ligne, l'exprimait dans ces termes :

« L'indemnisation ne concerne que les gens qui n'ont pas acheté après la DUP et sont directement touchés par les travaux. Ceux qui ne sont pas d'accord peuvent saisir le TA (tribunal administratif), mais leurs chances sont minces. »⁷²

❖ Le montant des indemnités

L'interaction entre les commerçants et le maître d'ouvrage dans le cadre du projet urbain est « institutionnalisé » par la TAM dans l'objectif de minimiser les conflits potentiels qui peuvent survenir notamment concernant la phase délicate des travaux. Les commerçants peuvent, entre autre, saisir la commission légale d'indemnisation dans le cadre de ce projet urbain pour demander une indemnisation des pertes de chiffre d'affaire induit par la présence du chantier. Or l'imputabilité de cette réduction de l'activité économique au chantier est difficile à estimer. C'est pourquoi des critères bien précis sont édictés par la commission pour donner lieu à réparation⁷³. Ceux-ci sont au cœur de la transaction sociale qui se joue entre les parties. Ils donnent lieu à contestation surtout lorsque le montant des indemnités ne satisfait pas les commerçants concernés. En cas de désaccord avec la commission, le demandeur peut engager une action juridictionnelle devant le tribunal administratif.

⁷¹ *Midi Libre*, le 12/07/2006, Pascal Charpentier, bijoutier, rue Guillaume-Janvier au Mas Drevon.

⁷² *L'Hérault du jour*, le 27/06/2005.

⁷³ La bande de tramway définie dans le cadre de la procédure d'indemnisation était de 2x150 m de part et d'autre du tracé. Voir le rapport du CERTU, Déplacements et commerces – Impacts du tramway sur le commerce dans différentes agglomérations françaises, 2005.

Pour les responsables du projet, cette procédure est source d'incertitude. La contrainte est alors de pouvoir satisfaire les commerçants concernés tout en respectant un montant global d'indemnisation qui reste cohérent avec un budget global d'un projet. De plus, une procédure est souvent longue et coûteuse pour les parties que ce soit en temps ou bien du point de vue pécuniaire. L'objectif principal de cette commission à l'amiable est donc bien d'éviter tout recours contentieux auprès du tribunal administratif. L'hétérogénéité des membres de la commission, décrite dans le guide destiné aux professionnels riverains, contribue à garantir une crédibilité à cette instance. Elle assure une légitimité face à des contentieux éventuels. Toujours pour la ligne 2, cette stratégie semble avoir été efficace puisque sur 150 dossiers recevables, 3 ont atterri devant le juge administratif.

Encadré : Les conditions d'éligibilité à l'indemnisation

Figure 3 : Extrait du Guide pratique pour les professionnels riverains de la ligne 3 du tramway, 2010.

Conformément aux principes dégagés par le juge administratif, la CIA n'indemnise que les préjudices économiques qui présentent un caractère direct, certain, anormal et spécial.

LE PRÉJUDICE DOIT ÊTRE DIRECT

La diminution de chiffre d'affaires n'est indemnisée que si elle résulte exclusivement des travaux de construction de la troisième ligne de tramway.

Par exemple, ne sont pas indemnisés :

- *les préjudices économiques des professionnels dont les commerces ne sont pas implantés sur le tracé de la ligne 3, même s'ils sont situés dans le secteur concerné par la construction du tramway ;*
- *les diminutions d'activité ou pertes de clientèle liées à des travaux qui ne relèvent pas de la maîtrise d'ouvrage de la Communauté d'agglomération de Montpellier (France Télécom, ERDF, GRDF...);*
- *les gênes occasionnées par les modifications apportées à la circulation générale et au stationnement, pendant la durée des travaux ou à l'occasion de l'exécution de ceux-ci ;*
- *les baisses de recettes sans rapport avec la construction du tramway notamment difficultés économiques propres à un secteur d'activité, pertes de bénéfice antérieures à l'ouverture du chantier, installation d'enseignes concurrentes, décision de gestion de l'exploitant ayant un effet sur ses résultats, etc.*

LE PRÉJUDICE DOIT ÊTRE ANORMAL ET SPÉCIAL

De simples variations (même à la baisse) constatées du chiffre d'affaires n'ouvrent pas droit automatiquement à indemnisation. Pour être indemnisable, le préjudice doit - en raison de sa nature, de son importance, et de sa durée - revêtir un certain degré de gravité.

- **Nature du préjudice** : l'accès au local professionnel riverain de la troisième ligne de tramway doit être supprimé ou rendu difficile pour la clientèle fréquentant le commerce.

Une indemnité peut être refusée pour des locaux disposant d'un autre accès pendant le chantier.

- **Importance du préjudice** : seule une diminution significative du chiffre d'affaires par comparaison entre le chiffre d'affaires réalisé lors de la période d'exécution des travaux et celui réalisé au cours des exercices antérieurs, ouvre droit à indemnisation.

Une diminution de recettes inférieure à un certain pourcentage fixé par la Commission d'indemnisation à l'amiable pourrait ne pas être indemnisée.

- **Durée du préjudice** : les difficultés d'accès au local professionnel riverain doivent se prolonger sur une durée suffisamment importante et engendrer ainsi un risque d'éloignement persistant de la clientèle.

Une baisse des recettes qui se poursuit alors que les travaux sont interrompus pourrait ne pas être indemnisée, sauf explication du professionnel.

LE PRÉJUDICE DOIT ÊTRE CERTAIN

L'indemnisation n'est accordée qu'en réparation d'un préjudice avéré, sincère et justifié. A cet égard, le professionnel riverain doit fournir, à l'appui de sa demande d'indemnisation, un certain nombre de documents (déclarations fiscales, pièces comptables certifiées) attestant de la réalité de son préjudice.

La CIA se réserve le droit de rejeter les demandes d'indemnisation fondées sur des déclarations non sincères, appuyées par des justificatifs comptables non probants ou comportant des incohérences ou des anomalies sur lesquelles le professionnel ne fournit pas d'explication satisfaisante.

Dans cette brochure à l'attention des professionnels riverains, les principes dégagés par le juge administratif en matière d'indemnisation sont stipulés mais une forme de traduction est opérée par les rédacteurs de la brochure sous forme d'exemples. Ces exemples permettent ainsi d'évacuer un maximum de contestation sur ces points qui doivent être récurrents.

« Pour l'instant, ma perte de chiffre d'affaires est d'environ 5 millions d'euros. En tout et pour tout, la proposition que me fait la commission, c'est 20 000 euros. Ce n'est pas crédible... À ce jour, l'année 2007 est sérieusement hypothéquée »⁷⁴

« Nous avons affaire à une commission d'indemnisation ringarde et incompétente ».⁷⁵

Pour ces personnes, la cause des pertes subies ne fait aucun doute. Les travaux du tramway ont eu une incidence majeure sur leur activité commerciale et la réparation du préjudice ne lui semble pas à sa juste valeur ce qui génère une vive insatisfaction.

Pourtant, l'imputabilité précise de la baisse du chiffre d'affaire aux travaux n'est pas facile à déterminer compte tenu de la diversité des causes possibles qu'elles soient d'ordre structurel ou conjoncturel. Plusieurs commerçants en sont conscients et en font part : « Pour son commerce, Tabac Presse 2000, Cathy Canadas en convient, elle subit elle aussi un « ralentissement de l'activité ». Mais elle se dit incapable de l'évaluer « parce que, dans ce quartier, cela n'est pas forcément toujours dû au chantier. Il y a des fois où les allocations n'arrivent pas... »⁷⁶.

L'expérience de cette commerçante est lisible dans cet extrait car elle fait part d'éléments conjoncturels qui peuvent influencer sur l'intensité de son activité. Pour les commerçants récemment implantés, il est encore plus difficile à estimer la cause réelle de la perte d'activité, faute de référentiel.

« Il y en a une (baisse d'activité) en fait mais je ne sais pas si elle est vraiment due aux travaux ou si elle est due au fait que l'activité en cette période ça a commencé au mois d'avril mai, les travaux, heu, c'est une période assez calme dans mon secteur d'activité »⁷⁷.

L'estimation du préjudice subi par la commission légale contente cependant certains professionnels comme cela a été le cas de ce patron de bar :

« Pour pouvoir tenir, j'ai dû faire une saison ailleurs en tant qu'employé. Mais je n'ai pas eu à me plaindre du système d'indemnisation mis en place. Les pertes chez moi ont été justement estimées entre 15000 € à 23000 €. Elles furent réellement compensées. Je dois dire aussi que le montage des dossiers a été facilité par les services de la CCI. »⁷⁸

Enfin, les travaux du tramway peuvent aussi amplifier la mauvaise activité d'un commerce en raison de son emplacement problématique comme le souligne l'entrepreneur suivant : « Tramway et travaux ou pas, un mauvais emplacement sera toujours un mauvais emplacement »⁷⁹.

Le montant des indemnités alloué aux commerçants éligibles à cette procédure est au cœur de la transaction entre les porteurs du projet et les intéressés. Néanmoins, la baisse d'activité peut provenir d'autres facteurs et certains commerçants en font part. Les membres de la commission d'indemnisation à l'amiable auront alors comme objectif de respecter les critères énoncés par le juge administratif qui fixent un cadre restreint. Le budget global du projet de tramway en dépend. A titre d'exemple, pour la ligne 2, ce sont 4,5 millions d'euros qui ont été débloqués au titre des indemnités à la fin de l'année 2006 ce qui représente 1% du budget global du projet de tramway.

⁷⁴ *Midi Libre*, le 29/7/2006, Patrick Giraud, PDG de l'Intermarché du quartier de l'Aube Rouge.

⁷⁵ *Midi Libre*, le 29/7/2006, Pierre Sincholle, président du MEDEF départemental, enseigne de distribution de viande bio à l'Aube rouge.

⁷⁶ *Midi Libre*, le 14/04/2010

⁷⁷ Entretien Nathalie Hunsinger, le 20/07/2010.

⁷⁸ *Midi Libre*, le 7/01/2005, patron d'un bar situé à la charnière du bld Louis Blanc et du bld Pasteur, c'est-à-dire sur un tronçon de la ligne 1 particulièrement perturbé pendant les travaux.

⁷⁹ *Midi Libre* le 7/01/2005, propos de Marcel Salerno, propriétaire de plusieurs établissements entre la gare et le Triangle.

❖ La réduction des nuisances des travaux pour l'activité commerciale

Les nuisances subies par les commerçants pendant les travaux sont de plusieurs ordres. On peut parler de la poussière induite par le chantier, des nuisances sonores mais ce qui est au cœur des préoccupations des commerçants concerne l'accessibilité de leur commerce. Les interactions qui vont se produire vont alors porter sur ce point. Un technicien de la TAM, confirme d'ailleurs la possibilité de négociation entre commerçants et responsables du chantier.

« En phase travaux, on va adapter l'organisation de nos travaux c'est à dire que nous on a imaginé des plans de circulation, des choses comme ça, bon il est possible que les riverains nous disent « non attendez, là c'est pas possible, là c'est trop contraignant pour nous » alors là avec les entreprises, on recoordonne et qu'on remodifie localement. »⁸⁰

C'est autour de l'accessibilité en automobile que se cristallise une grande partie des conflits.

« Nous ne sommes pas contre les transports en commun et notamment le tramway mais on ne peut l'être tant qu'il n'existe pas de solution alternative efficace pour les automobilistes. Sans cela, comment voulez-vous que les gens viennent jusqu'au centre ville ? »⁸¹.

Cette déclaration a été faite au moment de la mobilisation des commerçants contre la fermeture annoncée du boulevard du jeu de Paume à l'été 2010, en raison des travaux du tramway. Ce fut notamment l'occasion, pour les commerçants fédérés, de réclamer, une fois encore la construction d'un parking, ce qui nous allons le voir, est une doléance récurrente qui émerge à l'occasion de ces travaux. On classera alors ces requêtes dans l'ensemble des produits transactionnels indirects.

2. Les produits transactionnels indirects : le cas du parking du Peyrou

Comme le stipule Nadia Arab dans sa thèse, les commerçants locaux ont cristallisé « dans le projet de centre commercial (Odysseum), leurs griefs envers une politique urbaine qu'ils critiquent »⁸². La phase des travaux du tramway offre également une opportunité de critiquer une politique de la ville. Ce fut notamment le cas lorsque les commerçants se sont mobilisés contre la politique du stationnement en réclamant de nouveau la construction d'un nouveau parking dans le centre ville.

Lorsque la première ligne du tramway est annoncée, les travaux ont tout de suite inquiété les commerçants et plus particulièrement un de ses porte-parole, la CCI, en terme d'accessibilité en voiture du centre ville. Ainsi, en 1996, le président de la CCI émet une demande en faveur de la création d'un parking souterrain supplémentaire sous la place du Peyrou, c'est à dire à proximité du boulevard du jeu de paume. Compte tenu de la qualification de cette place royale en monument historique, la construction d'un tel parking n'a pu voir le jour et d'autres arguments, autre que celui-ci, vont à l'encontre d'un tel projet. En effet, pour les Verts, entre autre, ce parking aurait pour effet d'attirer davantage d'automobilistes en centre ville alors que l'implantation d'un tramway vise l'objectif contraire. Pour la seconde ligne du tramway, la CCI réitère sa demande concernant le Peyrou. « J'affirme que 2000 places sont disponibles en sous-sol, maintient le président de la CCI, schéma à l'appui. »⁸³

⁸⁰ Entretien SP, technicien TAM, pilotage de projet, le 19/06/2010.

⁸¹ *Midi Libre*, le 17/11/2009, propos de Nadine Fraysse, vice-présidente de la FADUC, fédération des associations de commerçants de Montpellier.

⁸² Nadia Arab, thèse citée, p.327.

⁸³ *Midi Libre*, le 20/09/2001, propos de Gérard Borrás, président de la CCI de Montpellier.

Puis, une fois encore, avant les débuts des travaux de la ligne 3, de nouvelles demandes de réalisation d'un parking au Peyrou se font entendre notamment à l'annonce de la fermeture du boulevard du Jeu de Paume en juillet 2010 en raison des travaux de construction de la ligne 3. Arguant du fait que les commerçants ont besoin d'anticiper une possible baisse du chiffre d'affaires, la construction d'un tel parking pourrait leur apporter un dédommagement.

« On a besoin de lisibilité, pour pouvoir prévoir. Pour gérer judicieusement nos boutiques, nos salariés. Pour anticiper une possible baisse du chiffre d'affaires. [...] *Leurs solutions ?* Qu'une locomotive, commerciale s'entend, s'installe sur le boulevard, que le parking souterrain du Peyrou soit enfin réalisé. »⁸⁴

Ainsi, implicitement, les commerçants aux abords du boulevard du jeu de paume, réclame auprès des acteurs de l'agglomération et de la ville de Montpellier qu'en contrepartie des gênes occasionnées par les travaux du tramway, on leur accorde la construction d'un parking qu'ils souhaitent depuis longtemps pour augmenter l'accessibilité d'une clientèle nouvelle. Face à la mobilisation des commerçants, le directeur général des services de la mairie de Montpellier ne se prononce aucunement sur la possible réalisation d'un parking mais tente de rassurer les professionnels riverains en euphémisant l'amplitude du préjudice.

« Plus de 70% du trafic du boulevard du Jeu de Paume, c'est du transit ; il faut donc trouver d'autres solutions à travers d'autres artères de la ville [...] Le boulevard sera fermé en son bas à partir de juillet [...] la partie haute du Jeu de Paume restera ouverte à la circulation laquelle sera forcément limitée, puisqu'on ne peut y faire passer tout le flux actuel ».⁸⁵

Le produit de la transaction sociale qui s'établit entre les porteurs du projet et les commerçants à l'occasion des travaux peut ainsi être l'occasion pour ces derniers d'obtenir une compensation de leur préjudice au delà même d'indemnités financières. Les mobilisations de ce type sont d'autant plus facilement engagées par les commerçants dont le dossier d'indemnisation n'est pas recevable auprès de la commission à l'amiable.

Pour les acteurs du projet, les travaux représentent une phase délicate et celle-ci l'est encore davantage dans un contexte de contestation comme cela a été le cas, entre autre, lors de la présentation du complexe ludico-commercial d'Odysseum, en périphérie du centre ville en 1998. La phase travaux de la ligne 1 s'est étendue du mois d'août 1997 jusqu'au mois de décembre 1999. Dans cet intervalle, l'approbation du dossier de création de ZAC en juillet 1998 pour la création de ce centre commercial perçu comme concurrent, va provoquer une vive contestation des commerçants qui vont se regrouper au sein de la FADUC (Fédération des associations pour la défense des usagers, des commerçants, des consommateurs et des contribuables du centre ville et du grand Montpellier), soutenue par la CCI. Un premier bulletin est édité par la FADUC en décembre 1998 jusqu'en 2001 où la colère des commerçants et de leur représentant va se lire. La contestation va porter sur trois axes : le conflit d'intérêt économique ; le conflit quant à la politique urbaine et enfin conflit sur les modalités de conduite de l'action publique⁸⁶. La mobilisation va secouer « la vie publique montpelliéraine » et particulièrement la scène politique. C'est dans ce contexte de crise que les responsables de la TAM, principaux interlocuteurs des commerçants ont dû négocier pendant la phase des travaux.

⁸⁴ *Midi Libre*, le 25/04/2009, propos de Christophe Cour, président des commerçants du Jeu de Paume et Philippe Shapira, commerçant.

⁸⁵ *Midi Libre*, le 11/12/2009, propos de Jules Nyssen, directeur général des services de la mairie de Montpellier.

⁸⁶ Nadia Arab, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain...*, thèse citée, p.379.

Conclusion

Les discours des différents protagonistes étudiés au cours des trois séquences de projet des travaux sont révélatrices d'une pluralité de postures qui s'explique notamment par les distinctions existantes entre des commerçants historiques et des commerçants nouveaux mais aussi en fonction de leur position géographique par rapport au tracé de la ligne en construction. Pour autant, ces critères déterminants pour qu'un dossier d'indemnisation soit recevable auprès de la commission à l'amiable n'expliquent pas, à eux seuls, l'ensemble des positions. Le rôle d'intermédiaire joué par un commerçant dans les interactions avec les pouvoirs publics peut contribuer à lui donner une image positive du chantier. Mais là encore, on ne peut établir de profil type. En revanche, certaines rhétoriques ont pour objectif de légitimer leur posture pour obtenir des compensations en raison du préjudice subi pour leur activité commerciale. Ces dédommagements peuvent être pécuniaires (le montant des indemnités, la recevabilité de leur dossier d'indemnisations auprès de la commission à l'amiable) mais également matériels (aménagement divers). Parfois, il peut également s'agir d'organisation, de coordination où les commerçants ne sont plus seulement passifs mais deviennent acteur du projet, à leur échelle. Enfin, nous avons vu que les travaux du tramway pouvaient faire l'objet d'une doléance implicite comme ce fut le cas pour le parking du Peyrou.

Il ressort de cette présentation, qu'en dépit des difficultés vécues par les commerçants pendant la séquence des travaux, les échanges se traduisent par des transactions qui dans leur globalité peuvent être qualifiée de sociales. Lorsque les zones d'incertitude sont les plus importantes pour les commerçants, à savoir avant la mise en route des chantiers, ces transactions ont tendance à se durcir. Mais au final, rares sont les cas de conflit direct relevant alors d'une procédure judiciaire. Le cas du garage Peugeot, à Castelnau-le-Lez, dont la procédure se poursuit, fait donc partie des exceptions.

ANNEXE

Présentation du dispositif à l'attention des professionnels riverains pendant les travaux de construction d'une ligne de tramway à Montpellier

◆ Création d'une commission d'indemnisation à l'amiable

Figure 4 : composition de la commission d'indemnisation à l'amiable

LE PRÉSIDENT	Mme Anne Guerin	Président de la cour administrative d'appel de Bordeaux
LE VICE-PRÉSIDENT	Mme Ghislaine Fraysse	Président du Tribunal administratif de Montpellier, ou son suppléant
PRÉFECTURE	M. Guy Lessoile M. Hervé Odorico	Titulaire Suppléant
DIRECTION DES FINANCES PUBLIQUES	M. Philippe Glapa Mme Martine Gounelle	Titulaire Suppléante
CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE	M. Jean-Hervé Cardeur M. Laurent Serre	Titulaire Suppléant
CHAMBRE DES MÉTIERS ET DE L'ARTISANAT	M. Claude Lopez M. Jean Cros	Titulaire Suppléant
COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE MONTPELLIER	M. Louis Pouget M. Cyril Meunier M. Christian Valette M. Jean-Louis Gely Mme Rosy Buono M. Adrien Sivieude	Titulaire (Ville de Montpellier) Titulaire (Maire de Lattes) Titulaire (Maire de Pérols) Suppléant (Ville de Montpellier) Suppléante (Mairie de Lattes) Suppléant (Mairie de Pérols)
CONSEIL D'ADMINISTRATION DE T&M	M. Christophe Morales Mme Régine Souche	Titulaire Suppléante
PERSONNALITÉ COMPÉTENTE	M. René Comes Melle Christiane Germain	Titulaire Suppléante
EXPERTS FINANCIERS	M. Jean-Louis Bonnet M. Philippe Sauveplane M. Jean-Paul Nouet	

◆ **Edition d'un guide à l'usage des professionnels**

Figure 5 : Page de couverture du guide à l'attention des commerçants



GUIDE PRATIQUE
pour les professionnels riverains



◆ **Mise en place d'un Numéro Vert :**

Appel gratuit depuis un poste fixe à disposition du lundi au vendredi de 8h30 à 19h.

◆ **Nomination d'un chargé de relations riverains :**

Informations régulières avec un interlocuteur TAM qui rencontre le public sur le chantier

◆ Site Internet : www.ligne3-montpellier-agglo.com

Figure 6 : Page d'accueil du site Internet dédié aux travaux de la ligne 3

The screenshot shows the homepage of the website www.ligne3-montpellier-agglo.com. The header features the Montpellier Agglomération logo on the left, a large 'L3' in the center, and the slogan 'Des travaux sur mesure, pour une ligne haute couture.' on the right. A search bar is located in the top right corner. Below the header is a navigation menu with links for 'LE TRAMWAY', 'LA LIGNE 3', 'ACTUALITÉS', 'SUIVI DES TRAVAUX', 'EMPLOIS', and 'INDEMNISATION'. A large image of a tram is displayed on the left side of the main content area, and the Montpellier Agglomération logo is on the right. The main content area is divided into three columns: 'Visite virtuelle' with a small video thumbnail, 'Découvrez la Ligne 3' featuring a map and a video player titled 'Troisième ligne de tramway de l'ao...' with a play button and a 07:20 duration, and 'Gardez le fil' which lists contact options: 'CONTACT MAIL', 'ALERTE TRAVAUX', 'NEWSLETTER', 'TÉLÉCHARGEMENT', and 'ESPACE PRESSE'. A 'N°Vert 0 800 03 2012' is also displayed with a note about free calls from landlines.

Figure 7 : Image satellite des travaux en cours de réalisation sur la ligne 3 (juillet-août 2010)

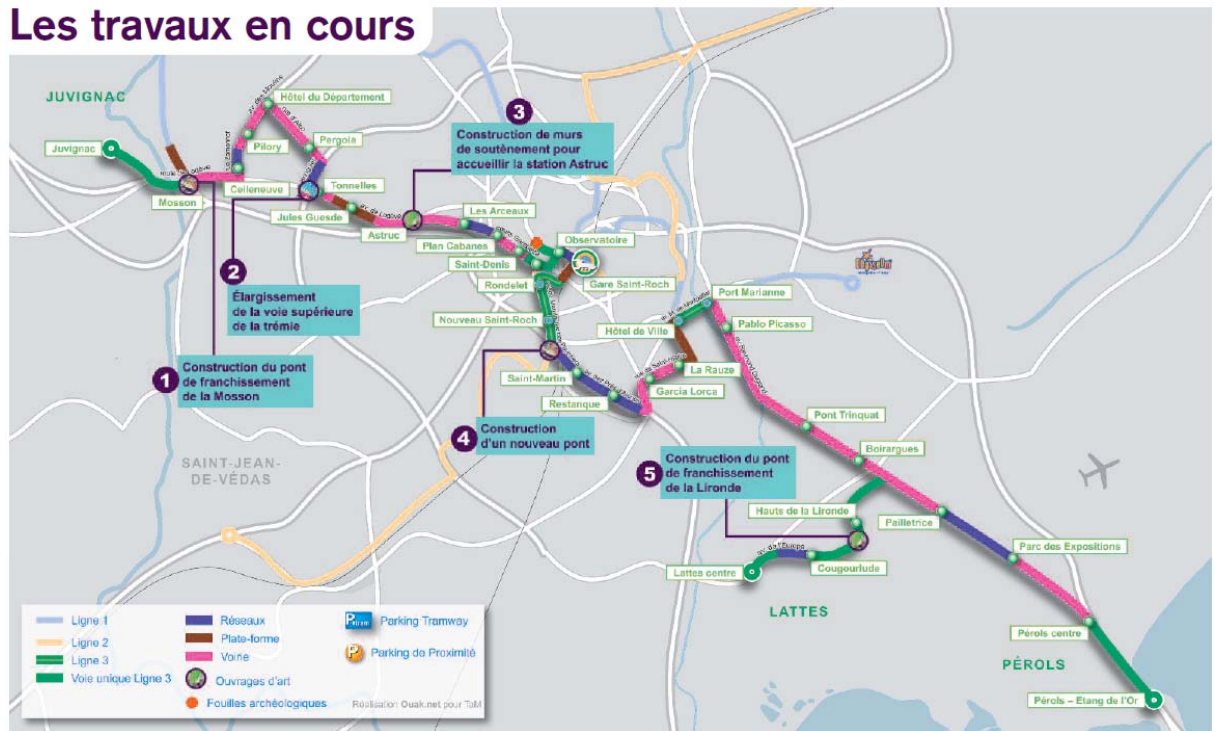


Travaux de voirie et réaménagement des entrées/sorties du parking

*Gambetta (cours)
à partir du Lundi 28 Juin 2010 - 10:41*

La circulation est réduite à une voie en raison des travaux de voirie. pour permettre le réaménagement des entrées/sorties du parking, l'entrée Chanzy sera fermée le 28 juin, près de la Caisse d'assurance maladie. Le 5 juillet, la sortie St Denis sera fermée.

Figure 8 : les travaux de la ligne 3 en cours au mois de juin 2010



- ◆ Edition d'un journal Tramway distribué par l'interlocuteur TAM aux commerçants riverains

Figure 9 : Page de couverture du n° 2 du Journal du tramway



◆ **Panneaux de signalisation**

Figure 10 : Panneau de signalisation de travaux pour le tramway - juillet 2010



Source : *Le nouveau tramway de Montpellier Agglomération*, ligne 3, juin 2010, n°4.

V. LES ETUDES : DECIDER, GOUVERNER, OU ATTENDRE... ?

Viviane CLAUDE

« Une certaine connivence entre gens informés – majorité et opposition politique, fonctionnaires, notables et journalistes locaux – facilite le confinement de l'information dans un cercle restreint de personnages qui se tiennent par la barbichette »

Michel Bigey, 1993¹

Dans ce qui fait progresser un projet, lever des incertitudes, explorer les problèmes, arrêter des orientations, les études tiennent une place décisive. À la fois comme source d'informations, voire de connaissances, mais aussi comme source de stabilisation des relations entre les différents partenaires. Pour reprendre de façon concise une formule de Christophe Midler, concernant le déroulement d'un projet : « Au début, on peut tout faire mais on ne sait rien ; à la fin, on sait tout mais on a épuisé toutes les capacités d'action sur le projet »².

En prêtant attention aux fonctions et activités dites d'études (car le terme est soumis depuis 40 ans à discussion), on se trouve devant des objets hybrides, mal identifiés, souvent peu reconnus, et néanmoins soutenant des espaces de négociations. Le processus auquel prennent part les études n'a rien d'un long fleuve tranquille. Ainsi celles qui ont été produites pour faire avancer le projet de TCSP strasbourgeois ont-elles pu être jugées « inutiles », « bloquantes » ou se sont avérées très vite obsolètes ; ou encore ont été contredites par d'autres études.

Cet objet pour le moins bizarre qu'est l'étude nous occupera ici en prolongement d'une autre investigation, portant sur : « Le TCSP – transport en commun en site propre – : de quoi parle-t-on ? »³. Sur cet objet supposé s'installer dans l'espace urbain, on a cherché, ici, à voir ce qui vient peu ou prou le soutenir. D'où l'intérêt porté aux multiples études qui innervent de toutes parts les configurations de négociation et éventuellement l'instance décisionnelle. Ces fonctions d'études, longtemps ignorées ou marginalisées par des disciplines telles que les sciences politiques, la sociologie, la géographie, sans parler des dites « sciences de la ville », ne peuvent plus être mises dans des notes de bas de pages. Et particulièrement lorsqu'il s'agit de prendre en charge ces sources et ressources de négociation dans un processus de projet.

L'enquête « TCSP : de quoi parle-t-on ? » poursuivait un objectif similaire. Cette enquête sur une petite décennie (1969-1978), visait à déchiffrer des énigmes. De quel territoire et de quelles transformations est-il alors question ? Quelles représentations en émanent ? De quelles spéculations, ce territoire fait-il l'objet de la part des techniciens ou des

¹ M. Bigey, *Les élus du tramway. Mémoires d'un technocrate*, Paris, Lieu commun, 1993, p.10. Au début des années 1970, le même auteur a fait paraître, en compagnie d'André Schmider, un ouvrage pour s'opposer au « tout automobile », *Les transports urbains*, préface d'A. Sauvy, Paris, Éditions universitaires, 1971 (collection Tema-Action où ont été publiés des ouvrages dans la mouvance de la CFDT et du PSU). M. Bigey et A. Schmider sont ingénieurs à la RATP et militants CFDT.

² C. Midler, « Situations de conception et apprentissage collectif », in B. Reynaud (dir.) *Les limites de la rationalité. Tome 2 : Les figures du collectif*, Paris, La Découverte, 1997, pp.169-180. C. Midler, *L'auto qui n'existait pas*, Paris, Interéditions, 1993.

³ On renvoie au 1^{er} rapport intermédiaire du Projet négocié, remis au PUCA en août 2009, 3^e partie, 1^{ère} section, pp. 376-396.

responsables administratifs à Strasbourg, au cours de cette décennie ? Dans d'autres villes françaises, ces questions troublantes se sont posées au même moment ou un peu avant, par-delà les particularités des situations locales (taille et importance démographique des villes, structure socio spatiale et diffusion de l'urbanisation, configurations d'acteurs, culture politique et conflits entre partis, etc.)¹.

Il s'agit à présent de visiter le « projet négocié », par le chemin de la commande, production et circulation des études. Le témoignage de Michel Bigey (cf. citation ci-dessus), qui a été avec son bureau d'études (la SOFRETU²) à l'origine de plusieurs projets de tramway (dont celui de Strasbourg), en dessine des coulisses. De ce que l'on appelle « études », il sera question, d'abord de façon très générale, ensuite dans le domaine des TCSP, enfin dans le cas strasbourgeois.

Rappelons les entrées que le travail en archives (Strasbourg) a fait ressortir en réponse à la question : « TCSP : de quoi parle-t-on ? ». Elles étaient au nombre de trois :

- La première touchait aux incertitudes qui, au début des années 1970 à Strasbourg planent à la fois sur un dessin/dessein (« 1971-73 : un schéma schématique » autour du SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme) et sur le « véhicule » censé répondre à un « transport en commun » et sur lequel on ne sait alors rien (« 1971 : un véhicule non identifié »). Les incertitudes qui ressortent de l'enquête sur ce cas local ne présentent rien de singulier. Personne n'est alors mesure au début des années 1970 de donner une figure précise à un « TCSP » : les possibilités sont nombreuses, de la voie réservée aux autobus au « métro léger » en passant par le « tramway moderne ». On le sait : tout processus relevant du « projet » recèle des zones obscures qui ne sortent de l'ombre qu'au fur et à mesure et surtout après coup, par exemple lorsque des récits « après la bataille » peuvent être recueillis³. On le sait aussi, des contradictions surgissent entre sources dites « écrites » et sources dites « orales » ; le parti pris ici était de s'en tenir aux sources écrites, quitte à soumettre ultérieurement notre « récit » aux parties prenantes de cette « bataille ». Ce choix méthodologique ne nous quittera pas dans le propos qui vient.
- Dans le cas strasbourgeois, on a pu constater que les visées d'un TCSP s'accompagnaient de représentations divergentes du futur : tant en ce qui concerne la ville que pour ce qui a trait au véhicule. Elles se sont manifestées autour d'une première table de négociation et proviennent d'une situation locale où les définitions de ce qui est désigné par « ville », « centre » et « périphérie » ont quelque mal à s'agencer. D'autant que le paysage change : des chantiers sont en cours et d'autres sont programmés. Les études dont il sera question sont chargées de ces divergences tout en donnant à mieux voir, parfois concrètement, des objets faisant enjeux.
- Enfin, on a relevé quelques réactions des habitants ou associations qui, après 1977-78 et en fonction de qui est connu d'eux, déplacent les termes d'un débat, limité jusque-là aux professionnels et élus impliqués. Cette nouvelle donne est à resituer dans un contexte plus large et inédit, celui où se manifestent, dès 1968-69, les insatisfactions voire revendications des usagers des transports qui vont s'étendre aux résidents au nom du

¹ S. Gardon, *Gouverner la circulation urbaine : des villes françaises face à l'automobile (années dix – années soixante)*. Thèse de doctorat en sciences politiques, Université Lumière Lyon 2, juin 2009, 3 volumes, dont 2 d'annexes.

² La SOFRETU (Société Française d'Etudes et de Réalisations de Transports Urbains) est un bureau d'études, filiale de la RATP (Régie Autonome des Transports Parisiens) créée en 1961 (cf. <http://www.systra.com> et infra).

³ P. Corcuff et M. Sanier, « Politique publique et action stratégique. Aperçus d'un processus décisionnel après la bataille », *Annales Histoire-sciences sociales*, vol. 55, 4, 2000, pp. 845-869.

« cadre de vie »¹. Sur ce troisième aspect, on restera modeste : les études produites dans les années 1970 en font peu de cas ; en revanche après 1977-78, elles commencent à avoir un impact. Mais il nous faudra laisser de côté l'audience prise par ces études dans les débats locaux (l'espace public, au sens politique) : c'est un sujet à part entière, abordé et analysé pour les années 1980 par les sociologues des media. Il faudrait traiter la chose en tant que telle en amont de la décennie en question et en partant d'un autre corpus. On ne pourra en traiter dans la suite.

La question qui a orienté les directions de l'enquête dans ce chapitre est, sous forme brève, la suivante : en quoi les activités d'études participent-elles à faire avancer une situation, les processus et les formes de l'action, les accélérer, les orienter, les suspendre, les faire sombrer ?

Sur ce qui est désigné par « études » dans le domaine de l'aménagement de l'espace urbain, mais aussi architectural, il y a matière à interrogations. De quoi parle-t-on en effet ? Le vocabulaire courant ou le sens commun invite à penser que « l'étude » a à voir et en même temps n'a rien à voir avec la décision, la conception, l'action publique ou la mise en œuvre concrète. Comme on le verra, quelques chercheurs ont, par le passé, proposé des catégories pour faire le départ entre leurs activités et celles des producteurs d'études ; plus récemment, d'autres points de vue ont cherché à dépasser ces différences voire à faire de l'activité d'études un objet de recherche en tant que tel².

Pour le sujet qui nous occupe dans cette partie, et pour donner quelques éclaircissements sur la démarche adoptée, quelques précisions sont nécessaires.

Premièrement, le terme « étude » sera entendu à partir de ceux qui sont pris au mot, en quelque sorte (ce sera ici ce qu'en livrent les archives). Que ce soit dans le domaine large de l'aménagement urbain ou plus strictement dans celui des transports, les fonctions, activités et produits d'études ont fait l'objet de définitions multiples ainsi que de beaux débats contradictoires : on en rappellera quelques circonstances plus loin. A partir d'enquêtes anciennes ou plus récentes, on doit prendre ces diverses incertitudes comme des faits qu'il nous revient aujourd'hui de comprendre³. C'est probablement sur les jeux autour de la commande, de ses auteurs, de ses attentes et de ses réponses, que le sujet peut gagner en clarté.

Deuxième précision : entre ce qui fait étude et ce qui fait recherche, non seulement il y a tension sur les prérogatives respectives de leurs auteurs (notamment du côté des chercheurs), mais il y a aussi des expériences sinon de métissage, du moins d'interactions/dialogues, ceci de longue date. Pour preuve, le cas de bureaux privés (sous forme d'associations loi 1901, de sociétés coopératives, ou de relais de groupes bancaires...) répondant à des appels d'offres de recherche (Délégation Générale à la Recherche Scientifique et Technique, depuis la fin des années 1950) tout en étant appelés à réaliser des études urbaines ; on relève en même temps le cas d'équipes universitaires sollicitées, dès 1965-66 par exemple, pour évaluer l'action des urbanistes dans une douzaine de villes françaises⁴.

¹ Dix ans après le manifeste d'Alfred Sauvy (*Les quatre roues de la fortune, essai sur l'automobile*, Paris, Flammarion, 1968), voir par exemple le colloque « Transports et société » tenu à Royaumont les 26 et 27 avril 1978, notamment les contributions d'Eddy Cherki (« À propos des mouvements de défense de l'environnement ») d'une part et de Nicole May et Georges Ribeill (« Formes, enjeux, portée ») de l'autre. Contributions publiées dans *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°3, 1979.

² Voir le séminaire *L'urbanisme et ses études* Lyon, ENS-LSH le 23.10.2009 (actes en cours de publication).

³ Ibid.

⁴ V. Claude, *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, Marseille, Éditions Parenthèses, 2006, chapitre 4.

Troisième point, qui relève moins du besoin de précision que d'un questionnement au long cours : les études/recherches en matière de transports urbains (terrain plus large que celui des TCSP) s'inscrivent, depuis le début des années 1960, dans un univers bien distinct de celui qui touche à l'urbanisme ou encore au bâtiment. Entre ces trois domaines, la division du travail et des cadres de l'action publique est extrême et peut s'expliquer, comme on le verra, même si le monde de l'urbanisme se distingue des deux autres champs (transports et bâtiment), par son caractère éminemment flou. Ce n'est pas sans conséquence à la fois pour ce qui a trait aux compétences et regards croisés entre « Hommes (femmes) d'études » et « Hommes (femmes) de recherches », leur légitimité comme ce qui a trait à leur circulation entre l'un ou l'autre de ces domaines. Ces perméabilités ou non perméabilités touchent directement leurs capacités de négociations (« traduction », « hybridation », etc.). On s'autorise ici une digression : peut-être est-ce la vertu du thème en vogue du développement durable que de remettre en question ces frontières professionnelles ? De la même façon que fut le cas, dans les années 1980, suite aux lois portant sur la décentralisation...

L'attention sera portée dans la suite (cf. supra : « Et les TCSP ? »), sur les études portant sur la conception générale des TCSP. Bien évidemment, la demande d'études dans ce domaine comme dans d'autres, peut porter sur des questions plus en aval et d'une toute autre nature, d'ordre géotechnique par exemple. Elles n'ont pu à ce stade être prises en compte. Si ce terrain nous échappe au regard du « projet négocié », tel que l'équipe de recherche l'a envisagé, il faudrait à l'évidence s'y atteler ; car la négociation autour de ce qui fait la mise en œuvre et le chantier ne peuvent être balayées d'un revers de main. D'autant que cette phase dite « aval » peut, plus souvent que l'on ne le pense, mettre en cause les études de programmation amont (à Lyon, la Cité Internationale en a fourni un exemple).

1. En préambule : c'est quoi une « étude » ?

Pour donner à cette question son ampleur, il convient de remonter dans le temps. Le terme fait flores, dans les années 1950-60, lorsque se fait pressant le besoin de développer des activités d'études. Des moyens importants ont alors été réunis pour les créer, les alimenter, les soutenir et tenter d'en tirer parti. Autour des années 1958-66, dans le domaine de l'aménagement de l'espace au sens le plus large (aménagement du territoire, infrastructures, habitat, transports, planification urbaine...) des fonctions d'études ont été constituées au sein de l'administration de l'Etat, suscitant par la même la création de multiples autres structures, parapubliques et privées¹. L'époque est en même temps dominée par le dogme de la « rationalisation des choix budgétaires » (RCB) qui eut un lourd effet sur les projets de TCSP (programme RCB – Transports Urbains – piloté par le Service des Affaires Économiques Internationales du ministère de l'Équipement²). Mais, dès le début des années 1970, on relève

¹ S. Gardon, thèse citée (cf. annexes). Sur la situation en 1965, voir aussi le rapport de la Cour des Comptes (« Les recherches et études exécutées pour le compte de l'administration ») et en 1967, celui du « Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics » (concernant le nouveau ministère de l'Équipement). Le CERAT (Centre d'Études et de Recherche sur l'Administration Économique et l'Aménagement du Territoire), créé en 1963 au sein de l'Institut d'Études Politiques de Grenoble, a établi un instructif « Répertoire d'adresses » des organismes d'études, *Aménagement du Territoire et Développement Régional*, tome IV, 1971, pp. 695-728. Sur l'émergence de quelques bureaux d'études dans les années 1950-60 et la disparition de nombre d'entre eux, durant les années 1970, T. Regazzola, *Recherche autour d'une amnésie. L'action des bureaux d'études au cours de la période 1950-1975*, Association Orélie, pour le Ministère de l'Équipement, Délégation à la Recherche et à l'Innovation, 1988. Plus large et plus tard : V. Claude *Les fonctions 'études' et l'administration de l'urbanisme. Fonction centrale contre fonction diffuse (1954-1969)*, Strasbourg, École d'architecture de Strasbourg pour le Plan Construction et Architecture, ministère de l'Équipement, juin 1994.

² SAEI : archives en cours de traitement et d'exploitation (Comité d'histoire du ministère de l'Équipement, cf. Internet)

les premiers doutes sur les vertus de cette créativité institutionnelle (fonctions et activités d'études) sans précédent comme sur le pouvoir de la RCB¹. Ces doutes se transforment en critiques, visant notamment la capacité des dites « études » à « éclairer la décision », voire à « décider ». Mais, comme on tentera de le montrer, leur rôle est peut-être à chercher ailleurs.

Dès le milieu des années 1970, il y a eu un effet de « tassement », non sans conséquences sur les moyens financiers consacrés aux activités d'études (effets conjugués de la crise pétrolière, de la lassitude des fantassins de la « pré-décentralisation », de la montée des attentes locales, notamment des mouvements sociaux, usagers, habitants, etc.)². Dans cette conjoncture, de nombreux débats ont été ouverts, dont certains n'ont pas perdu de leur actualité : le rapport entre recherche universitaire et activité d'études, la relation entre commande et production d'études, tout comme le pouvoir pris par la « machine expertisante »³. Dans le champ des « transports en commun en site propre », les controverses se sont installées, qui n'avaient pas d'équivalent lors des dites « Trente Glorieuses ».

A priori, hier comme aujourd'hui, et pour aller au plus court, rien ne permet de dire que les « études » servent à « décider ». C'est d'autant plus difficile à cerner que, concernant les transports en commun en site propre, leurs origines et leurs effets restent mal connus ; par suite leur capacité à dessiner un objectif et à accompagner les étapes qui y conduisent s'avère plus qu'incertain.

À la fin des années 1960, le CERAT (Centre d'Études et de Recherche sur l'Administration Économique et l'Aménagement du Territoire, IEP de Grenoble) réalise une enquête, qui fut à l'évidence laborieuse et délicate, sur les « organismes d'études urbaines ». De cette enquête, il ressort non seulement leur grand nombre (près de 150 structures répertoriées) mais aussi les ambiguïtés qui planent sur cette activité d'études⁴. Sans parler du flou qui entoure leurs domaines de compétences, il s'avère alors impossible, pour beaucoup de ces structures, de les classer selon une définition juridique claire (structures publiques, semi-publiques, privées) ; par exemple la forme « Association 1901 » ne dit pas grand chose de leur domaine d'activités ou de leur place dans la production scientifique : les agences d'urbanisme en relèvent tout comme l'Institut de sociologie urbaine (H. Lefebvre)⁵.

¹ Sur la RCB, les débats sont nombreux dans les années 1968-75 en particulier au ministère de l'Équipement (la Direction des Transports Terrestres et le SAEI, Service des Affaires Économiques Internationales). Ce ministère créé en 1966 est « dépensier » et fort investi dans la RCB, notamment dans le domaine des infrastructures de transports. Pour une plongée dans les expériences et divergences au sein de ce ministère de l'Équipement, avec des contributions relevant à la fois des agents de l'État et des bureaux d'études : P. Billot et J. Matha (textes rassemblés par), *Journées d'études sur le thème rationalisation des choix et urbanisme*, Association française pour la cybernétique économique et technique, Paris, Dunod, 1971. De façon plus générale, voir A. Terray, *Des francs-tireurs aux experts. L'organisation de la prévision économique au ministère des Finances, 1948-1968*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2002.

² Au delà de la disparition de certains bureaux d'études, ce « tassement » a été relevé par les chercheurs lors du séminaire *L'urbanisme et ses études* Lyon, ENS-LSH le 23.10.2009

³ Sur la « machine expertisante », P.-P. Druet. P. Kemp et G. Thill *Technologies et Sociétés*, Paris, Galilée, 1980 ; et « Le rôle de l'expert et de l'expertise » *Esprit*, n°46, octobre 1980, pp. 55-67. Depuis, le thème de l'expertise a fait l'objet d'une floraison de publications, en parallèle avec celui de l'évaluation.

⁴ « Répertoire d'adresses », *Aménagement du Territoire et Développement Régional*, tome IV, 1971, op.cit. Ce répertoire pose a posteriori nombre de questions qu'une autre recherche devrait avoir à saisir. Ce besoin de clarification, voire de classement, est partagé par la haute fonction publique, dans une version, visant l'opérationnalité. Il en est ainsi à la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) : G. Weill, *Le problème des études urbaines au seuil du V^{ème} Plan*, Journées de Fontainebleau, avril 1965 (Centre de Documentation d'Urbanisme)

⁵ « Répertoire d'adresses » *Aménagement du Territoire...* op cit., pp. 695-728. « Note introductive » signée « F.A. et C.D. ». Le répertoire distingue les « organismes d'études placés à la disposition des administrations », les « bureaux d'études semi-publics ou privés » et les « organismes de recherche » rattachés à l'Université, au CNRS et les « autres ». Notons que les sept bureaux créés par la SCET (Société Centrale pour l'Équipement du Territoire, filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations) ainsi que les productions du CERAT, associé au CNRS et à la Fondation Nationale des Sciences Politiques) font l'objet de fiches distinctes (ibid. pp. 725-728)

Aujourd'hui, s'il fallait aux chercheurs conduire une enquête dans la lignée de ce que le CERAT a réalisé, ils seraient dans une autre et plus difficile peine. Ce faisant, leurs travaux récents proposent une autre perspective, loin des répertoires et définitions institutionnelles. Ils s'appuient sur les études elles-mêmes, leurs objets, leurs terrains, les configurations d'acteurs concernés et leurs visées¹. Dans les années 2000, le regard porte en fait sur autre chose, en partant de questions telles que :

- Comment est représentée une situation problématique (« diagnostic ») et installé un autre point de vue dans un débat² ?
- De quelles ressources dispose la conception de telle ou telle stratégie (définir des priorités, les agencer pour définir des tâches, convaincre, enrôler des alliés, etc.) ?
- Comment passe-t-on à la phase opérationnelle (une action de transformation de l'espace dans toutes les acceptions du terme, réorienter voire inventer les ressources financières, les montages juridiques, organisationnels, etc.) ?
- Ou encore que faut-il et comment 'réparer' (diagnostic visant à comprendre là où se loge une « panne », comment faire en sorte qu'elle ne se reproduise pas, etc.) ?

Dans cette partie, et à ce stade d'une recherche qui devra se prolonger, nous nous intéresserons de près aux répertoires cités (hier) comme aux effets attendus ou non des études réalisées (grâce aux recherches menées récemment). Cela étant dit, le point précis où se portera l'analyse est un peu différent et concerne : les relations qui s'installent entre un commanditaire et un prestataire, un commanditaire et des prestataires, voire les relations entre prestataires dans les années 1970 et une phase préliminaire d'un projet dont... personne ne sait rien. Ce triangle est particulièrement instructif, en ceci que négociation se conjugue avec apprentissage. Une attente est formulée qui se transforme en demande, celle-ci recueille une (ou des) réponse(s), sous la forme de « prestations intellectuelles », éventuellement concurrentes et que le jeu des questions/réponses provoque des accords/désaccords, des alliances, des controverses, etc. La situation strasbourgeoise met en évidence ce jeu qui donne sens au chemin pris dans les prémisses et l'avancement d'un projet urbain, en l'occurrence celui du TCSP strasbourgeois.

Ajoutons aussi, que pour les chercheurs aujourd'hui, les « études urbaines » ou « études d'urbanisme », les objets tout comme les activités qu'elles suscitent, sont présentées comme un genre « flou », « hybride », « impur »³. Ces qualificatifs sont assez péjoratifs, laissant entendre qu'une représentation transparente du monde de l'action publique urbaine est à notre portée... De façon plus neutre, on peut aussi considérer que ce « flou » est un fait et qu'il renvoie à diverses formes d'action et de visées à partir de représentations⁴. En cherchant à comprendre ce qui fait la négociation dans le projet urbain, et en l'occurrence les

¹ Cf. Le séminaire *L'urbanisme et ses études* Lyon, ENS-LSH le 23.10.2009.

² Sur la « représentation », dans tous les sens du terme, d'une situation problématique, H. Becker, *Comment parler de la société. Artistes, écrivains, chercheurs et représentations sociales*, Paris, Ed. La Découverte, 2009. Pour un autre point de vue, cf. la contribution de Lila Combe « La participation en urbanisme à l'échelle métropolitaine : de la diversification des études à l'expression d'une compétence hybride spécifique », Séminaire *L'urbanisme et ses études* Lyon, ENS-LSH le 23.10.2009.

³ Au séminaire de Lyon (cf. ci dessus), ce qui fait « étude » a renvoyé à des formules telles que : « réunir des informations et les mettre en forme », « faire connaître », « faire partager », « donner à voir », « faire décider », « conforter un décideur » (étude-alibi), « soulever des lièvres », « alerter »... Le botaniste/sociologue/urbaniste Patrick Geddes est sans doute l'un des premiers à avoir utilisé le terme anglais de « survey » pour des usages divers (regional survey, civic survey, etc.), cf. P. Chabard, *Exposer la ville. Patrick Geddes (1854-1932) et le 'Town Planning Movement'*, Thèse de doctorat, Paris VIII, 2008, 2 vol. (notamment chapitre 1.2)

⁴ Au delà de H. Becker, op.cit. sur les conflits/recherches d'accords que suscitent ces représentations dans le travail collectif : A. Jeantet, « Les objets intermédiaires dans la conception. Éléments pour une sociologie des processus de conception », *Sociologie du Travail* 3/1998, pp. 291-316. Du côté des chercheurs en sciences de gestion : « représenter c'est organiser »

projets de transports en commun, il faut voir la sphère des études comme un tissu (géographique, institutionnel et professionnel), avec ses fils multiples, ses nœuds enchevêtrés, ses liens lâches et ses trous. Et si pour certains auteurs, les études tiennent une « fonction active », il faut chercher à savoir pour qui, autant que pour quoi¹.

Dans le cas strasbourgeois, les résultats réunis ici proviennent des archives écrites (base méthodologiquement nécessaire pour envisager ultérieurement, la constitution de « sources orales », soit des entretiens approfondis avec des témoins/acteurs). Notre grille d'enquête part de considérations très générales. D'abord une étude prend sens par rapport à un contexte, dans lequel « on » y a recours (le « on » reste ouvert...) ; sur ce point, notre enquête fournit de nombreux résultats. Deuxième considération générale : une étude produit des objets intermédiaires concrets qui nouent et entretiennent une relation entre « l'appel » à études – ses lanceurs dans leur contexte –, leur fabrication, leur réception et d'inévitables retours. Concernant ces objets intermédiaires concrets – on songe à la production cartographique et statistique, aux tableaux, schémas, simulations, organigrammes, etc. qu'il faudra soumettre aux témoins –, l'enquête est encore loin d'être parvenue à tous les détecter et surtout à les « faire parler ».

Troisième et dernière considération générale, une étude a un destin : quels sont les univers de références des auteurs des études ? Sous quelles formes sont-elles financées ? Quels usages pratiques, stratégiques ou tactiques en sont faits ? Sur ce point, on a pu repérer quelques « provocateurs » d'études ; une législation nouvelle, une réforme de l'État, une initiative locale, d'ordre politique par exemple, mettent ou peuvent mettre en branle plusieurs séries d'actions : commission, appel à une « expertise » particulière, gré à gré avec une structure spécialisée, appel d'offres avec mise en concurrence de bureaux d'études et de leurs réseaux (voire sous-traitants plus ou moins visibles).

C'est donc à partir de cette large trame, et en prenant le mot étude au sérieux chaque fois qu'il est utilisé, que l'on se propose d'apporter des éclairages sur trois ensembles de questions :

- Dans quelles conditions les demandes d'études, tous domaines confondus, ont été discutées dans les années 1970 et 1980, discutées tant par les chercheurs que par les professionnels ?
- Concernant les TCSP, comment se présentent ces débats ? De quoi parle-t-on ? Et comment en parle-t-on ?
- Enfin, bien sûr : qu'en a-t-il été à Strasbourg ? Cette dernière question étant elle-même divisée en sous questions. Dans quelles configurations les études ont été lancées, par qui et sur quoi ? Sous quelles formes se présentent les commandes et les relations entre commanditaires et prestataires ? Quels éclaircissements ont été apportés permettant de sortir de la situation pour le moins vague où se présentent les choses en 1970-72 (on ne sait pas de quoi on parle ; chacune des parties prenantes ayant sa représentation d'un « véhicule », de la ville et de son devenir) ? En quoi cette ville, dont le maire Pierre Pflimlin de 1958 à 1983, est ancien Président du Conseil (avant 1958), se présente-t-elle comme un cas singulier ?

2. Quelques « jalons »

Le rappel de quelques dimensions du contexte des années 1955-66 s'impose. Ceci est d'autant plus nécessaire que l'espace des parties prenantes dans les négociations autour des TCSP va, sinon décider de la suite, du moins irriguer certaines de nos interprétations. Les attentes en termes de connaissances et d'analyses sur tout ce qui a trait à la ville (sa situation,

¹ « Fonction active » est une qualité que J. Bouinot prête aux études (cf. infra)

son développement, ses infrastructures, les modes de vie, les déplacements, la consommation etc.) sont, dans les années postérieures à la Reconstruction, considérables. Ce besoin de savoir apparaît sous la plume du Commissariat général au Plan, des commissions installées ici ou là, comme des cercles qui entourent deux ministères (Travaux Publics et Construction) qui fusionneront en 1966. Les administrations centrales de ces deux ministères ont, de façon très différente, répondu à ces attentes d'études. Un instantané de la situation précédent leur fusion précise les positions initiales : si le ministère des Travaux Publics dispose de divers services d'études (en administration centrale et dans ses directions locales) qui ont du mal à se coordonner, du côté du ministère de la Construction, les activités d'études ne sont pas ignorées mais fort peu lisibles et relevant d'un autre temps (attachées qu'elles sont aux pratiques professionnelles traditionnelles des architectes-urbanistes)¹. Cet état de choses et ses suites ont été largement analysés et commentés en son temps². À titre de complément, anecdotique mais significatif, on peut rappeler qu'au début de la V^{ème} République, un groupe de travail a été installé par le ministre de la Construction Pierre Sudreau et présidé par Edgard Pisani. En 1958 et 1959, ce dernier tient des propos pour le moins provocants. À ses yeux, ce groupe, doit être une belle « occasion d'élucubrer un peu » et de défendre le besoin de « gros crédits d'études » que l'on puisse « gaspiller »³. En 1966, E. Pisani devient le Ministre de l'Équipement réunissant les deux entités, Travaux Publics et Construction. Moins de dix ans plus tard, les propos d'E. Pisani invitant à « élucubrer » et à « gaspiller », ne sont probablement pas dans des têtes, plus soucieuses de pertinence et d'économie.

Passée la décennie 1960 et la créativité institutionnelle, exceptionnelle par le nombre et la diversité des structures mises en place (les OREAM – Organes de Recherches et d'Études sur les Aires Métropolitaines – ; les agences d'urbanisme – avec derrière elles l'État mais aussi les nouvelles Communautés Urbaines ; les Missions visant à créer des Villes nouvelles ; ou encore de façon systématique le réseau des services du nouveau ministère de l'Équipement), avec tout ce que cette créativité a suscité en périphérie (bureaux d'études privés ou parapublics), passée donc cette période euphorique, le produit « étude » a fait question.

Pour les années 1975-85, sur les études, ce qui les entoure et les constitue, on a retenu ici certaines manifestations où des échanges se tiennent, ayant donné lieu à publications : séminaires, colloques, congrès, groupes de réflexion, etc. Ce choix de cette surface de lecture particulière (l'édition) se justifie pour deux raisons. Tout d'abord, ces échanges ne sont pas confidentiels : publiés, ils ont des impacts (des articles parus grâce aux éditions du CNRS on peut supposer que, par rebonds, ils touchent un public plus large que les chercheurs, d'autant que pour l'ouvrage paru aux éditions du CNRS, les contributeurs ne sont pas tous chercheurs). À défaut de suivre chaque participant dans de tels échanges et d'autres, à défaut aussi de savoir ce qu'il en est de sa trajectoire – ou encore à défaut de pouvoir reconstituer la bibliothèque ou les archives professionnelles, de reconstituer les réseaux d'interconnaissance –, on peut au moins repérer quelques indices et par suite apporter une pierre à l'un des thèmes de ce projet de recherche : la négociation se nourrit des circulations d'expériences, de pratiques, d'analyses de la part de chacun de ces protagonistes et participants à de tels échanges⁴. Deuxième raison de ce choix : ces publications réunissent des contributeurs d'origine et statut différents, soit dans la configuration la plus large : des élus, des

¹ S. Gardon, *Gouverner la circulation urbaine ...* thèse citée, chapitres 5 et 6.

² J.-C. Thoenig, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, Éd. d'Organisation, 1973.

³ Chargé de réfléchir à « l'étude du milieu urbain », ce groupe a laissé quelques traces. Cf. Archives du Cabinet du ministère de la Construction, Archives nationales CAB 40, séances des 1.12.1958 et 13.2.1959. E. Pisani tient ces propos deux ans après la parution de son fameux article : « Administration de gestion, administration de mission », *Revue Française des Sciences Politiques*, n°2, 6/1956, pp. 315-331.

⁴ Sur la vertu heuristique des circulations, voir P.-Y. Saunier : « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, n°57, 2004, pp. 110-126

fonctionnaires de l'État (tous ministères confondus), des agents des collectivités locales, des chercheurs, des personnels de bureaux d'études parapublics et privés.

Ce retour sur ce que l'on appelle les « études urbaines » ou la « recherche urbaine » (le domaine des transports tient une place particulière, cf. section suivante), tient par ailleurs au constat que la différence entre activité de recherches et activité d'études est loin d'être reconnue et établie. On a plus haut indiqué que cette distinction faisait enjeu. Si, comme on le verra, des démarcations ont pu être défendues voire revendiquées – du point de vue de « la » science –, l'incertitude demeure constante au plan des postures comme des pratiques. Au risque de se répéter, le « flou » appelle moins une investigation visant à construire et justifier des catégories, qu'un travail partant de ce que ce flou est un fait, supposant des investigations à caractère socio-historique ou socio-politique, permettant de mieux comprendre¹. Dans le regard rétrospectif proposé ici, le dossier sur le statut disputé des études ne peut donc être passé sous silence. Ceci en raison de la force/faiblesse qui leur est prêtée ; et, par voie de conséquence, du rôle qu'elles jouent de longue date dans l'action publique locale², dans les processus de productions urbaines, tout comme dans la connaissance de ces processus³.

C'est notamment à la lumière de ces publications, que la lecture de la production d'études concernant le TCSP strasbourgeois a été conduite. La richesse des archives locales obligeait à restreindre le questionnaire mais aussi à élargir la focale sur ces mêmes questions : quelles sont les références et comment circulent-elles ? Dans quels réseaux ? Sur quoi et comment la commande et la production d'études contribuent-elles à des échanges de vue ? Ces échanges, sur quoi portent-ils ? Quelles en sont les ressources ? Sur quoi aboutissent-ils ? Sur quoi ne peuvent-ils aboutir ? Et pourquoi ? À ce stade, les résultats obtenus dans le cas strasbourgeois ne sont de loin pas en mesure de répondre à tout cela ; leur principale vertu vient de la confirmation que la boîte noire des études mérite d'être ouverte, quelque que soit l'objet ou le terrain de ces études, à seule fin d'évaluer leur force à dessiner/redessiner des configurations de négociation dans les projets.

À partir de ces prémisses expliquant la sélection des publications et la façon de les lire, les éclairages proposés ci-dessous concernent d'abord trois colloques/séminaires tenus à l'échelle nationale et qui dans la foulée font l'objet de publications en 1978-79, en 1982 et en 1985. Dans les trois cas, il s'agit autant d'analyses que de retours d'expériences sur les activités et produit des études. Une quatrième contribution – un séminaire – éclaire l'une des scènes des discussions/disputes entre chercheurs. Dans la seconde partie, on s'en tiendra aux débats dans le domaine des transports en commun, thème sur lequel il y eut aussi des séminaires dans les années 1970 (confidentiels avec des contributions, elles encore d'origine très différente) mais aussi des publications qui nous intéresseront, choisies ici selon le même critère du croisement entre chercheurs et professionnels. Dans la troisième partie il ne sera question que du contexte strasbourgeois, de ce qui ressort des archives écrites locales, avec en fond les relais évidents ou probables avec ce qui se joue au-delà.

¹ Cf. la contribution au séminaire de Lyon de M.-C. Meillerand, « La production d'études au service de l'aménagement métropolitain dans les années 1960 » et sa thèse récente, *Penser l'aménagement d'une métropole au XXème siècle. Enjeux territoriaux, acteurs locaux et politiques publiques dans la région lyonnaise*, Thèse de doctorat en histoire contemporaine, Université Lumière Lyon 2, juin 2010, 2 volumes, juin 2010.

² On en veut pour preuve l'entretien du maire de Rennes, « La recherche, un évènement culturel dans la cité », *Annales de la Recherche Urbaine*, 20, 1983, pp. 26-30.

³ Deux repères (parmi d'autres) à vingt ans d'intervalle : *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, Actes de la Table Ronde organisée par le CRESAL à Saint-Étienne les 14 et 15 mars 1985, pour le ministère de l'Équipement, Délégation à la Recherche et l'innovation, 1985 (cf. infra) ; et L. Dumoulin, S. La Branche, C. Robert et P. Warin (dir.) *Le recours aux experts, raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005.

3. Les études : un objet non identifié

A/ En décembre 1978, se tient à Bordeaux un colloque ayant pour thème « Les collectivités locales et la recherche », où le mot recherche est pris au sens le plus large¹. Comme en témoignent bien des propos, ce colloque – organisé par le GRAL et le CERVL – prend acte des changements provoqués par les élections municipales de 1977 dans les configurations politiques locales, certains participants espérant d'ailleurs qu'au sortir de ces élections, il sera fait davantage appel à la « matière grise ». Les contributeurs sont nombreux et d'origine variée ; les exposés ou comptes-rendus de groupes de travail préparatoires sont signés d'élus, de chercheurs, d'hommes et de femmes employés dans des bureaux d'études, de fonctionnaires de l'Etat, de fonctionnaires municipaux. Ce qui est désigné par « recherche » couvre tous les domaines qui touchent à la vie locale : les transports urbains, le marché foncier, les politiques sociales des communes, les politiques culturelles, la programmation des équipements collectifs. On relève aussi plusieurs sujets transversaux dans les exposés à caractère général ou dans les témoignages sur des cas locaux. Sont particulièrement instructifs, certains débats tenus autour des trois thèmes au programme de cette rencontre. Ces thèmes sont les suivants :

- « les relations entre recherche et études » (*sic* : la première au singulier, les secondes au pluriel) ;
- « les rapports entre instances d'études et instances de décision » ;
- « le rôle de médiation des études ».

Les actes de ce colloque (publié) attirent l'attention. On peut noter d'abord les caractéristiques d'un contexte bien connu, celui où les collectivités locales se trouvent « en position dominée » par rapport à l'État : les disparités en termes de capacités d'études sont grandes tant pour ce qui concerne le personnel (nombre et compétences) que pour les ressources financières. Ensuite, on trouve une formule qui n'a guère vieilli, mais dont le périmètre d'application s'est largement modifié : il y a déjà un « marché des études », au sens d'une rencontre entre demandes et offres, mais aussi au sens d'une concurrence entre producteurs d'études.

Si en 1978, certains contributeurs soulignent la « fonction active des études dans les négociations entre acteurs », d'autres sont plus sceptiques : il est question « d'inflation », « d'étude-alibi » ou encore de « rapports laissés dans les tiroirs ». C'est dans ces circonstances que le sénateur-maire de Metz et futur ministre, Jean-Marie Rausch, s'exclame : « Ras le bol des études » (p.113). Autre aspect de ces débats : pour certains, la distinction entre « recherche » et « études » ne serait claire qu'au regard de la capacité qu'auraient les secondes à permettre de « prendre une décision » ; alors que pour d'autres, les études sont destinées à leurs « placards » (sous entendus : archives ou poubelles ?).

B/ À ce colloque de Bordeaux fait suite la parution en 1982 d'un ouvrage de plus large diffusion (aux Presses Universitaires de France) : le *Guide pour la gestion des études dans les collectivités locales*². Il est constitué d'articles de synthèse – écrits, certains un peu avant, d'autres un peu après, les élections présidentielles de 1981 – sur ce que sont alors les « études d'urbanisme », la coordination des « études techniques », etc. On y relève une analyse juridique circonstanciée sur la réglementation des marchés d'études, ainsi que plusieurs

¹ *Les collectivités locales et la recherche*, actes du colloque du GRAL/CERVEL tenu à Bordeaux le 8 et 9/12/1978, publiés sous la direction de J. Bouinot, F. Mauriac et J.-C. Thoenig, Editions du CNRS, 1979 (GRAL : Groupement de Recherches coordonnées sur l'Administration Locale/Paris ; CERVL : Centre d'Étude et de Recherche sur la Vie Locale/IEP de Bordeaux)

² J. Bouinot et C. Le Lamer, (dir.), *Guide pour la gestion des études dans les collectivités locales*, Paris, PUF, 1982.

témoignages revenant sur la valeur, l'utilité, l'intérêt des études. Certaines critiques, exprimées en 1978 à Bordeaux sont reprises, émanant d'un préfet, d'un Trésorier Payeur Général, d'un chef de bureau en Administration centrale, d'un responsable d'un bureau d'études ayant pignon sur rue (la SEMA¹) comme du Secrétaire général de la ville de Lyon. Ce dernier ne mâche pas ses mots. Rappelant les incitations/obligations de l'État au lancement d'études dès la fin des années 1960 et à la logique de composition des « intérêts » qu'elle a posée et entretenue (« il fallait consommer les crédits »), il utilise des termes comme : « pléthore », « stérilité », « rejet »...

Ce *Guide* n'est pas l'issue d'une rencontre, comme ce fut le cas pour le colloque de 1978 à Bordeaux. Il est conçu à l'intention des agents des collectivités locales. Il se présente pour partie comme un manuel, avec l'audience qui en est espérée, et pour l'autre comme un retour d'expériences (pour utiliser une formule des années 2000). Et certains témoignages relèvent du réquisitoire : les soupçons planent à la fois sur l'utilité sociale et politique des études (qu'en faire ?) et sur les intérêts qui se composent pour en produire toujours davantage dans des cercles étroits et confidentiels (cf. le témoignage de M. Bigey, placé en exergue de ce chapitre), liant toutes les parties, en particulier les services de l'État et les bureaux d'études privés. Deux contributions de ce *Guide* signalent, discrètement, l'étroitesse des liens établis entre ces bureaux et les élus locaux, voire les partis politiques dont ces derniers se réclament...

C/ Concernant la distinction entre « la » recherche et « les » études, quelques publications mettent en évidence de ces flottements, mais font part aussi de prises de positions. En 1970, un rapport sur « Les idéologies des études urbaines », émanant d'un bureau d'études constitué de chercheurs, rapport à l'intention du nouveau ministère de l'Équipement, ne pose pas un distinguo clair ; il s'agit d'analyser ce qui est alors produit sur l'habitat selon la grille de « l'idéologie ». Les sources précises de l'enquête ne sont pas fournies, seul le critère de l'origine institutionnelle étant retenu : la quarantaine d'études analysées émanent pour deux tiers de « bureaux d'études » publics et privés ou « d'indépendants », et pour le dernier tiers de « l'Université et du CNRS »². Dix ans plus tard, le sociologue lyonnais Bernard Ganne fait paraître dans *Économie et Humanisme*, un article dont l'intitulé attire l'attention : « Les avatars des études urbaines » ; il s'agit en fait d'une contribution à une généalogie de ce qui est désigné aujourd'hui par « recherche urbaine »³.

¹ La Société d'Études de Mathématiques Appliquées a été créée en 1959 par le polytechnicien Jacques Lesourne. Émanation de la banque PARIBAS, cette société développe des méthodes de recherche opérationnelle, qu'elle applique sur divers sujets – dont les transports – et divers terrains (en France, en Europe et dans ce que l'on appelait dans les années 1970 le 'Tiers-Monde'). Sur la SEMA, voir la revue de son réseau : *Métra*. Le parcours de J. Lesourne est marqué par son ouvrage *Le calcul économique*, Paris, Dunod, 1964. Et plus tard par le rôle qu'il a tenu au sein du quotidien *Le Monde*.

² *L'idéologie des études urbaines. Essai d'analyse critique*, CEP (Compagnie Française d'Économistes et de Psychosociologues), Paris, octobre 1970. Anonyme, ce rapport destiné probablement au STCAU (Service Technique Central de l'Aménagement et de l'Urbanisme, créé en 1967 au sein du nouveau ministère de l'Équipement et progressivement disparu dans les trois années suivantes), pourrait avoir pour principale plume François Lautier, sociologue, longtemps enseignant-chercheur en école d'architecture. Si c'est le cas, voir sa trajectoire intellectuelle et professionnelle, in Gérard Houdeville : « Une position professionnelle difficile. François Lautier, « sociologue » dans une école d'architecture (1967-2008) », *Espaces et Sociétés*, n°142, 3/2010, pp. 33-48.

³ B. Ganne « Les avatars des études urbaines », *Économie et Humanisme*, n°252, 1980, pp.3-12. Deux ouvrages ultérieurs précisent cette généalogie, M. Amiot, *Contre l'État, les sociologues. Éléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980)*, Paris, Éd. EHESS, 1986 ; P. Lassave, *Les sociologues et la recherche urbaine dans la France contemporaine*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 1997.

D/ Dernier repère : en 1985, une équipe relevant du CNRS, le CRESAL (Centre de Recherches et d'Études Sociologiques Appliquées de la Loire, descendant d'« Économie et humanisme ») organise une table-ronde intitulée « Transfert des connaissances en sciences sociales et décision »¹. Entre le titre initial de la table-ronde proposé par les organisateurs et le titre des actes publiés, on relève un déplacement : le mot « décision » disparaît au profit de celui d'« expertise ». Au-delà de cette remarque d'apparence anodine, cette table-ronde est une occasion de confronter des positions. On relève par exemple, celle d'Armel Huet, sociologue ancré dans l'espace local rennais, dénonçant la confusion entre « recherche » et « étude », et militant pour que soit installée une « « frontière épistémologique » ente l'une et l'autre (« ce n'est pas du rôle des scientifiques de répondre à des questions dont ils n'ont pas le contrôle », écrit-il)². Dans une tout autre posture, se trouve le sociologue Michel Anselme, l'un des précurseurs des « maîtrises d'œuvre urbaine et sociale » : il fait part de la place qu'il a prise avec son équipe comme « tiers » dans des opérations de réhabilitation de grands ensembles marseillais³. Son travail mêle plusieurs genres : la recherche mais surtout l'expérimentation, terme et pratique qui semblent alors en voie de s'installer dans les politiques publiques et chez certains chercheurs « engagés dans le changement » (M. Anselme). Ce dispositif, 'l'expérimentation', que l'on retrouve dans les premières opérations de la future Politique de la Ville renouvelle les façons de faire et trouble l'ordre des choses (la relation à la décision). Il en sera de même ailleurs ; ainsi des recherche-action du programme « L'eau dans la ville » ou, pour les transports en commun, des opérations ultérieures, notamment celle de la RATP, portée Isaac Joseph.

Dans les années 1970, l'étude ne fait donc pas l'objet d'une appellation contrôlée. Qu'en est-il du domaine particulier des TCSP ? L'incertitude paraît moindre, grâce aux ingénieurs-économistes, qui en contrôlent les frontières et en nourrissent le champ, par leurs apports en connaissances (calcul économique), leurs expertises et le groupe professionnel qu'ils ont constitué depuis la fin des années 1950. Il est important aussi de rappeler que dans ce domaine, des structures publiques de recherche et d'études existent et la Délégation Générale à la Recherche Scientifique et Technique lance un vaste programme (Action thématique programmée) sur « La socio-économie des transports » en lien avec le Secrétariat d'État aux transports. Au regard de notre thème, le « projet négocié », la surface à explorer s'avère plus restreinte. Les polémiques sont plus confidentielles. Sont-elles pour autant moins vives ?

4. Et les TCSP ?

Après le grand « boom » des politiques de l'Etat et le lancement des activités d'études, notamment dans le domaine des transports (repérage à Strasbourg, cf. infra), les années qui suivent le choc pétrolier sont placées sous le signe du désenchantement. Le champ des TCSP en offre une surface de lecture particulièrement éclairante.

¹ *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, actes de la table-ronde organisée par le CRESAL à Saint-Étienne les 14 et 15 mars 1985, pour le Ministère de l'Équipement, Délégation à la Recherche et à l'Innovation, 1985. Voir aussi à l'initiative du CRESAL les actes d'un autre colloque ultérieur tenu en 1992, *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan, 1993.

² A. Huet, « Recherche et études, démarche cognitive et démarche opérationnelle », *Situations d'expertise* op.cit., pp. 235-245.

³ M. Anselme, « Situation d'expertise et intervention sociologique : le cas des maîtrises d'œuvres sociales dans quelques opérations de réhabilitation de cités HLM à Marseille », *ibid.*, pp.71-80.

A/ En 1978, au colloque de Bordeaux (cf. supra), Samir Naessany, ingénieur des Ponts et Chaussées, alors adjoint au chef de la Division Infrastructure et Transports (Direction Régionale de l'Équipement de l'Ile-de-France) introduit le thème des transports urbains, à partir des témoignages qu'il a recueillis. Ses observations critiques sont d'autant plus intéressantes, qu'elles émanent du principal animateur d'un groupe de réflexions, dont il sera question plus bas. Trois points de son bref exposé attirent l'attention¹.

En premier lieu, S. Naessany note ironiquement (?) que « dans le domaine des transports urbains, les études et recherches portent aussi bien sur la technologie des roues de tramway que sur l'établissement de vastes bilans socio-économiques au contenu politique. Il y a des études financières, juridiques et techniques : lorsqu'on parle d'une étude de transports urbains, tout cela est noyé et aucun aspect n'est séparable de l'autre ». Ensuite, cet intervenant fait cette

« constatation surprenante : le relatif échec de la grande idée de la planification, de l'étude pourtant globale touchant au milieu urbain. Trois témoignages mentionnent spontanément l'échec du SDAU en matière de transport – soit que le SDAU n'en parle pas, soit qu'il est dépassé sur ce point – et d'un certain retour vers des études plus sectorielles : on ne regarde que l'aspect transports urbains, ou l'aspect foncier... Pourquoi ces vastes études ont-elles failli ? »

Enfin, troisième point qu'il relève : « Le monde des études et le monde administratif et politique sont étroitement imbriqués » ; les besoins en études proviennent de « la complexité des choix », de la « multiplicité des intervenants » et au fait que « les transports urbains touchent de très près à la vie politique locale », suscitant des propos tels que : « “Une étude est en cours sur ce point...” », ou “les études ont montré que...” », propos suivis d'un verdict sans appel ». D'où le constat que dresse S. Naessany de l'existence d'un « certain pouvoir d'études ».

B/ Ce regard interne à l'administration de l'Équipement n'est pas un fait isolé, ni réservé aux agents de ce ministère. Le GRETU (Groupe de Réflexion sur l'Économie des Transports Urbains), constitué durant l'été 1973, réunit des hommes appartenant au même sérail. Patronné par le Directeur des Transports Terrestres du ministère des Transports (Claude Collet) et le Directeur Régional de l'Équipement de la Région Ile-de-France (André Laure²), « avec le conseil méthodologique du Centre de gestion scientifique de l'École Nationale Supérieure des Mines de Paris », ce groupe (dont les nombreux – hypothèse ? – contributeurs restent anonymes) fait paraître en 1980 quelques résultats de ses travaux³. On a tout lieu de penser qu'ils ont été, dès avant 1980, largement diffusés.

Placé sous le patronage de hauts fonctionnaires du ministre de l'Équipement, ce livre est remarquable par sa liberté de ton et par les controverses qu'il installe (une publication dont on ne peut imaginer qu'elle ne fut pas, de diverses manières, « contrôlée », sortie en librairie fin 1980 – aux Éditions CUJAS –, quelques mois avant les élections présidentielles). Il reprend les comptes-rendus de trois réunions entre janvier 1974 et septembre 1978, et les synthèses qui ont été produites en ces occasions. L'ouvrage est organisé autour des trois

¹ S. Naessany « Les transports urbains » in *Les collectivités locales et la recherche*, actes du colloque du GRAL/CERVEL tenu à Bordeaux le 8 et 9/12/1978, publiés sous la direction de J. Bouinot, F. Mauriac et J.-C. Thoenig, Editions du CNRS, 1979, pp. 56-57. S. Naessany, polytechnicien, ingénieur des Ponts et Chaussées (et titulaire d'un Master of Sciences de l'Université de Berkeley), participe à certaines réunions à Strasbourg en 1975-76. Il rejoindra la société ALCATEL en 1996.

² Dès le début des années 1960, André Laure a été l'un des promoteurs actifs du renouvellement des pratiques de l'urbanisme : « De l'urbanisme à l'équipe pluridisciplinaire », *Prospective*, n°11, juin 1964, pp.163-169.

³ GRETU « Une étude économique a montré... ». *Mythes et réalités des études de transports*, (GRETU : Groupe de Réflexion sur l'Économie des Transports urbains), Paris, Cujas, 1980. S. Naessany en est le coordinateur. Bruno Latour a édité un livre sur un sujet débattu par le GRETU : B. Latour, *Aramis, ou l'amour des techniques*, Paris, La Découverte, 1992

thèmes abordés par le groupe et intitulés successivement : « Les études et les décisions » (thème abordé en janvier 1974), « Les études et les négociations » (en mars 1975) et « Les études et les institutions » (en septembre 1978). Sont ainsi rendues publiques, des critiques et des doutes de ces hauts fonctionnaires du ministère de l'Équipement auxquels sont associés d'autres ingénieurs. On peut prendre ce livre comme un « manifeste » qui met en cause tant des positions conquises ou acquises par certains services de l'Etat, que des manières de conduire des projets de transport, notamment le « confinement », pour reprendre un autre terme de Michel Bigey (citation au début), dans lequel les débats se tiennent et les décisions sont élaborées. Les critiques en question viennent de toutes parts. Mais le GRETU n'en reste pas là. Il s'agit pour ces spécialistes des transports, souvent hauts fonctionnaires, de « réhabiliter » les activités d'études. Et leurs propositions ne sont pas loin de l'utopie technicienne (quasi saint-simonienne). Car, à leurs yeux, les études restent un moyen « irremplaçable » pour éclairer les choix.

Des études qu'il a pu examiner, le GRETU souligne le caractère souvent peu « probant », la faiblesse des moyens (financements et personnel) qui y sont consacrés, l'impossibilité pour les « parties prenantes » d'avoir accès à des moyens d'études leur permettant d'être « à armes égales » (p. 6 et 7). Concernant le thème « Études et décisions », et sur la base d'exemples précis, le groupe relève des « insuffisances », conteste ce qui est mis dans la catégorie des concepts (« la demande/offre de transport », « les lois de comportement des usagers », « les relations avantages/coûts »...) et s'inquiète de la « pauvreté » du dialogue entre demandeurs et auteurs d'études. Sur le thème « Études et négociations », le GRETU développe une hypothèse de travail :

« Les études en matière d'économie des transports urbains devraient être explicitement reconnues comme des moyens de “plaidoyer” au service de thèses antagonistes et non plus comme des moyens de recherche d'une vérité qui s'imposerait à tous. Dans ces conditions, tous les intérêts en cause devraient pouvoir disposer de moyens d'études équitablement accessibles » (p. 39), ceci pour ne pas se laisser prendre par la forme « magique » des études (p. 50).

Dans l'idéal, les hommes d'études devraient faire fonction « d'avocats-conseil »¹. On ne peut manquer de faire, ici, le lien avec *l'advocacy planning* très en vogue dans les années 1960 aux Etats-Unis, pays où nombre d'Ingénieurs des Ponts et Chaussées – mais aussi d'ingénieurs sortis d'autres écoles – se sont rendus dans les années 1960 (voyages d'études, formation spécialisée, mais aussi apprentissage des méthodes de la Rationalisation des Choix Budgétaires)².

Sur le thème des « Études et négociations », le groupe fait part de ses propositions en diffusant une plaquette auprès de « diverses personnalités et notamment aux maires de toutes les villes françaises de plus de 100 000 habitants ». Le livre paru ne fait état que d'un seul retour d'un élu, celui de Pierre Pflimlin, maire de Strasbourg (Cf. en annexe cette lettre, datée du 22 septembre 1975), dans lequel le GRETU reconnaît un « lecteur convaincu par l'intérêt

¹ À la suite, on peut lire ceci (p.47) : « Les hommes d'études ne sont généralement pas informés des positions qu'ils doivent défendre ou combattre. On assiste à la juxtaposition de travaux souvent coûteux sans que les efforts de chaque équipe fassent progresser les méthodes et les réflexions des autres, faute de confrontations portant sur le contenu des travaux » ; et (p. 51) : « Il n'est pas interdit de penser que, si l'on ne prend pas de mesure de sauvegarde à leur endroit, les études économiques de transport urbain risquent de tomber dans le discrédit. Le fait de les utiliser explicitement comme éléments de négociation peut être le moyen de sauver ce qu'elles ont d'utile à offrir ». On a tout lieu de penser que ces diverses critiques sont arrivées aux oreilles strasbourgeoise dès 1974-75 (cf.infra).

² Cf. Paul Davidoff « Pluralism and Advocacy Planning », *Journal of the American Institute of Planners*, 1965, vol.31, n°4, pp. 331-338. Cet article a eu dès l'époque de sa parution un large écho, ceci jusque dans les années 1970. Il est encore cité dans les années 1990 et 2000 dans la littérature francophone (surtout québécoise) et fait partie des références tant scientifiques, professionnelles que militantes.

de la thèse de “l’étude plaidoyer” »¹. Ce courrier, qui figure dans un livre diffusé par un éditeur qui n’a rien de confidentiel, n’est probablement pas le seul que le GRETU ait reçu. Pour autant, sa publication ne peut être considérée comme le fait du hasard ; des éclaircissements plus précis nous manquent (s’agit-il pour le maire d’un cas d’exercice du « pouvoir périphérique » ? s’agit-il pour le GRETU d’un témoignage qui l’innocente de tout soupçon politique ?). Cela dit, cette réponse, pleine de sous-entendus, fait partie avec d’autres sources de notre dossier sur les conditions du projet de TCSP strasbourgeois au milieu des années 1970, notamment les longues tergiversations du système de décision local.

Sur le troisième et dernier thème « Études et institutions », le GRETU s’appuie sur son bilan des « fonctions défaillantes » pour imaginer des « remèdes » (p. 69). Après avoir fait le tour des compétences existantes au sein du Ministère de l’Équipement (SETRA, CETUR, CETE, IAURP²) ou placées sous son aile (les agences d’urbanisme) ou un peu plus loin (OCOTRAM, Marseille³) le Groupe propose l’installation d’une « Académie des transports urbains », d’une « Agence » et de deux « Instituts », avec pour mission : de veiller à la qualité des études (« Académie »), de les piloter (« Agence »), de les relier à la recherche et à l’enseignement (Institut des Transports urbains) ou encore de les installer au cœur d’un « Parlement des villes » (Institut de la ville) à l’instar du *Städtetag* allemand ou de son équivalent néerlandais.

Ce livre accorde une large place à des annexes (six au total). Toutes sont fort instructives (la troisième reproduisant la lettre de P. Pflimlin sur « l’étude plaidoyer »). Parmi elles, on retiendra aussi l’exposé de Michel Bigey devant le GRETU en 1976. Il y expose le cas d’une « étude plaidoyer » à partir d’un cas imaginaire (« Neufchâteau »), qui défend les projets de transport en commun (le tramway pour les axes principaux, les autobus sur les axes secondaires (p. 114). Sont ainsi mises en cause les études des services de l’Etat (SETRA) qui « sous couleur de vérité scientifique, impose un cadre de pensée particulièrement rigide », le bureau d’études SOFRETU se présentant comme seul capable « d’apporter des éclairages différents » de ceux des services de l’Etat et des bureaux d’études privés qui leurs sont plus ou moins liés. M. Bigey insiste sur les liens « vigoureux » qu’il faut établir entre transports et urbanisme. Surtout il « ne cache pas qu’une volonté politique très affirmée est nécessaire pour mettre en œuvre un système de transport en commun en site propre et au sol ». Cette étude-plaidoyer portant sur un cas fictif eut un certain retentissement ; elle fit probablement le tour de France ; on en trouve la trace à Strasbourg (Michel Messelis travaillant à l’agence d’urbanisme).

C/ Du côté des travaux de recherche, on a pu retrouver la polémique ouverte en 1981 à propos du prolongement du métro lyonnais – ligne C. « À quoi servent les études ? », se demandent les chercheurs de l’IRT (devenu INRETS)⁴. Question à laquelle un ingénieur de la SEMALY, H. Chainé répond, en prenant distance par rapport au modèle d’analyse proposé

¹ GRETU « Une étude économique a montré... ». *Mythes et réalités...* op. cit. p.142

² SETRA : Service d’Études Techniques des Routes et Autoroutes (créé en 1967) ; CETUR : Centre d’Études des Transports Urbains (créé en 1976) ; CETE : Centre d’Études Techniques de l’Équipement dont les sept antennes régionales ont été constituées progressivement (entre 1966 et 1973) ; IAURP : Institut d’Aménagement et d’Urbanisme de la Région Parisienne (créé en 1960, devenu Institut d’Aménagement et d’Urbanisme de la Région Ile-de-France, aujourd’hui IAU). Cf. notamment S. Gardon, *Gouverner la circulation urbaine...*, thèse citée, Annexes

³ OCOTRAM : Office de COordination des TRANsports de Marseille. Sur cet organisme aux origines singulières, P. Lissarague, « Restructuration des transports en commun et plan de circulation de Marseille », *Les collectivités locales et la recherche*, actes du colloque du GRAL/CERVEL tenu à Bordeaux le 8 et 9/12/1978, publiés sous la direction de J. Bouinot, F. Mauriac et J.-C. Thoenig, Editions du CNRS, 1979, pp. 68-70

⁴ IRT : Institut de Recherche des Transports (créé en 1970) devenu en 1985 INRETS : Institut National de Recherches sur les Transports et la Sécurité. J. Bonamy, O. Brachet, J.-M. Offner « Études et décisions. La ligne C du métro lyonnais », *Annales de la Recherche urbaine*, n°14, avril 1982, pp. 28-49.

(inspiré des travaux de Lucien Sfez) et en partant des faits qu'il a enregistrés et de l'importance qu'il accorde à « l'évolution du contexte »¹. Polémique instructive en ceci qu'elle met en scène sur un cas concret deux façons de voir le rôle des études et des tables de négociations autour d'un projet de TCSP. Dans ce cas, la polémique ne porte pas sur la phase initiale (« on ne sait rien, tout est possible »), mais sur le développement d'un réseau qui est déjà physiquement et institutionnellement inscrit dans l'espace local (« on sait beaucoup mais pas tout ; et donc tout n'est pas possible »).

Dans cette conjoncture des années 1980, les lois de décentralisation ont produit des effets. Nombre de chercheurs de tous horizons se sont intéressés au monde des professionnels, tous semblant être alors concernés par les transferts de compétences². En 1986, Jean-Marc Offner a réalisé une large enquête portant sur ce qu'il appelle les « nouveaux technocrates » dans le domaine des transports urbains et visant à explorer ce qui, dans les années qui courent de 1970 à 1982-84, paraît installer une nouvelle configuration pour ce qu'il désigne par ailleurs par « expertise »³. Il élargit ainsi un travail antérieur portant sur les capacités d'expertise réunies par les transporteurs, que ce soit des groupes privés ou publics/privés, qui assurent concrètement les services de transport⁴. J.M. Offner s'intéresse aux « nouveaux experts locaux » et son enquête est volontairement limitée aux professionnels travaillant dans trois types d'organismes : les Agences d'urbanisme, les CETE et les transporteurs (ou sociétés chargées d'exploiter les réseaux de TCSP). De fait les personnels des bureaux d'études, dont l'aire d'exercice dépasse l'échelle locale ne l'intéressent pas. Cela étant dit, une recherche qu'il a dirigée en 1989 est précisément consacrée aux bureaux d'études et porte sur les « Relations entre bureaux d'études et collectivités locales : le cas des transports urbains »⁵. Ces deux enquêtes permettent par leur complémentarité de progresser dans la compréhension des termes autour desquels le projet de TCSP strasbourgeois s'est construit puis s'est développé dans les années 1980.

5. Les TCSP strasbourgeois

À Strasbourg, entre les premières études sur le TCSP et l'inauguration de la première ligne de tramway (1995), plus de vingt-cinq années se sont écoulées. Dans ce long temps, le projet a fait l'objet d'une pléthore d'études (en particulier dans les années 1970). Leurs auteurs et leurs objets sont des plus variés et les destins de ces travaux restent pour l'essentiel enfouis. La question doit néanmoins être posée : quelle place tiennent ces études dans

¹ H. Chaine, « Tout de même les études ont servi le métro ! », *ibid.* pp. 50-55. Hervé Chaine, ingénieur civil des Ponts et Chaussées – le « civil » est à souligner – et docteur de l'Université de Berkeley, participe lui aussi au Colloque de Bordeaux en 1978, dans une contribution circonstanciée « Études et confrontations – le cas de la ligne C du réseau en site propre lyonnais », *Les collectivités locales et la recherche*, op.cit. pp. 74-79. On soupçonne qu'il a participé aux réunions du GRETU, au moins après 1974-75. Selon les informations de Michel Messelis (qui a été partie prenante du projet de TCSP strasbourgeois), H. Chaine compte parmi les professionnels ayant contribué directement aux réflexions – à travers le rôle pris par la SEMALY- au concours de 1981 à Strasbourg. H. Chaine était en 2008, Directeur général adjoint du groupe EGIS-Rail, groupe qui réunit plusieurs sociétés, dont la SEMALY. Voir l'entretien qu'il a accordé en 2008 au Centre de Ressources prospectives du Grand Lyon (Millénaire 3) disponible sur Internet.

² En parallèle à la table-ronde organisée par le CRESAL (cf. supra), on relève les contributions au séminaire *Architectes, ingénieurs urbanistes et Cie. Situations d'expertise et projets d'urbanisme*, organisé par l'Institut Français d'Architecture et le Plan Urbain (ministère de l'Équipement), coordonné par Jean-Pierre Gaudin en 1985-86, Paris, IFA, Dossiers et Documents, n°6, juin 1986.

³ J.-M. Offner, *L'expertise locale en transports urbains des années soixante dix. L'ère des nouveaux technocrates*, INRETS, rapport n°22, janvier 1987

⁴ D. Benusiglio, B. Burel, *Localisation des capacités d'expertises et répartition des pouvoirs qui président à l'évolution des systèmes de transports collectifs urbains*, IDET-CEGOS pour la DGRST, 1975, 2 vol.

⁵ A. Bouaziz *Relations entre bureaux d'études et collectivités locales : le cas des transports en commun*, DEA, Institut d'Urbanisme de Paris, octobre 1989,

l'ensemble du processus, en particulier dans la phase initiale (« on ne sait rien, tout est possible ») ?

Il est tout à fait impossible à cette heure de proposer un tableau complet de toute la matière grise que le projet du TCSP strasbourgeois a réunie (en papier, en Francs/Euros ou en heures de travail, en réunions, etc.). Non pas qu'une recension exhaustive des études réalisées soit impossible (il suffit de prendre le temps pour établir une liste chronologique, thématique et financière) ; un tel inventaire ne dirait pas grand chose des conditions et questions qui ont amené à faire advenir ces études, rien non plus de leurs effets en termes d'action ou des cascades qu'elles provoquent pour réaliser ... parfois d'autres études.

Avant de faire part d'un pointage partiel de quelques liens entre commanditaire et prestataire, et entre les études elles-mêmes, il convient de rappeler différents aspects du contexte dans lequel les besoins d'informations, de connaissances voire de prévisions se sont manifestés. Les archives strasbourgeoises révèlent en effet que les projets d'aménagement urbain tout comme les projets d'infrastructure et de TCSP ont été soumis dans les années 1970 à une quadruple contrainte :

- D'abord de façon générale, les Plans de Modernisation et d'Équipement (PME) imposent un rythme (cinq ans), un calendrier, des priorités et des règles du jeu, par exemple par le biais des subventions (notamment pour la réalisation des études). Les services de l'État (ces grandes administrations que sont devenus les ministères de l'Équipement, des Transports Terrestres avec leurs divers organes locaux) diffusent normes, modèles et expertises par l'intermédiaire de leurs puissants corps d'ingénieurs de l'État (ingénieurs des Ponts et Chaussées). En matière de transports en commun, les villes ne sont pas en capacité de se doter de formes d'expertise autonome, sauf dans des cas rares comme à Lyon (cf. supra), ni même de pouvoir négocier avec en appui les compétences nécessaires : les politiques de transports se distinguent nettement des politiques « pré-contractuelles » engagées à ce moment concernant en premier lieu la future 'Politique de la Ville'¹. On verra plusieurs illustrations de la course des services pour déposer en temps et en heure des dossiers pour le VI^{ème} et VII^{ème} Plans (« il faut y figurer »), du poids de la tutelle et des priorités étatiques ; on relève aussi, de-ci delà, les réticences de certains élus et techniciens locaux à répondre aux injonctions de l'État, à son rythme parfois à ses orientations.

- La décennie 1970 est aussi marquée par deux « chocs » pétroliers (en 1973 et 1979) et une inflation galopante. La contribution de l'État au projet de TCSP strasbourgeois (comme pour d'autres projets) devient « problématique » dès l'automne 1975 et l'évaluation du coût global de l'opération pour la première ligne augmente de 21% entre le mois d'août 1976 et le mois de janvier 1978, en raison de « l'érosion monétaire » mais aussi d'une révision à la baisse des prévisions démographiques et par suite une réévaluation des mobilités à l'horizon 1985.

- Localement, la même équipe dirige la municipalité jusqu'en 1983 (P. Pflimlin est maire depuis 1958), en dépit de quelques tiraillements internes plus ou moins discrets. Quant aux résidents et usagers des transports en commun, les archives consultées ne font guère état d'une mobilisation particulière de leur part avant 1978-79. Si les élections municipales de 1977 ne changent apparemment rien à la donne locale en termes de pouvoir, elles ont lieu à un moment où les revendications en termes de « cadre de vie » (le ministère de l'Équipement change alors d'appellation) s'intensifient. Les associations (à l'échelle des quartiers ou sur le thème des transports en commun) ne s'introduisent dans le débat, et parfois pour contester les études, qu'après 1978. Du côté des agents des services de la CUS, on relève au moins trois figures-types : les opposants au développement de l'automobile (et au slogan lancé au début

¹ J.-P. Gaudin, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999. Sur le personnel communal, les travaux de Dominique Lorrain, notamment « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, n°4, 1991.

des années 1960, « La ville doit s'adapter à l'automobile »), les chantres de l'option "génie civil" – le souterrain ! –, les gardiens des finances locales. Sans pouvoir mesurer le poids des forces en présence (et des influences extérieures), la CUS fut probablement, elle-même, une scène de débats techniques autant que politiques.

- Enfin il n'est inutile de rappeler que le projet de TCSP n'est pas au centre du monde politico-technique ! C'est un projet parmi d'autres. La succession d'études portant sur le TCSP est "dépendante" (c'est le terme qu'il faut employer avant que la chose ne devienne une "priorité") de toute une série d'autres opérations plus ou moins certaines, plus ou moins avancées, ces dernières étant liées aux mêmes facteurs : des contraintes de temps, de ressources, de faisabilité technique, d'appui politique... avec à chaque fois des configurations d'acteurs qui se trouvent recomposées. Il en est ainsi des priorités d'urbanisation : les perspectives de voir sortir de terre de nouveaux quartiers à Strasbourg touchent d'abord l'ouest de l'agglomération (quartier de HautePierre) puis le sud (ZAD puis ZAC d'Illkirch-Graffenstaden ajournée en 1978). A ces urbanisations projetées et attendues, s'ajoutent d'autres opérations plus ou moins hypothétiques : les projets d'infrastructures routières (contournement sud, pénétrante ouest) tout comme les équipements (parking de la place de la Gare) qui concourent à redéfinir en permanence la base de données tangibles du TCSP. A noter enfin que si le SDAU est approuvé en 1973, le POS ne le sera définitivement qu'en 1992. Mais tous ces dossiers demeurent dans la sphère technico-administrative locale avec dans l'ordre : les services de la CUS (la division interne du travail), la Direction Départementale de l'Équipement (DDE), l'agence d'urbanisme, mais aussi d'autres organes intéressés sur l'un ou l'autre des sujets/opérations (exemple la CTS ou la SERS, Société d'économie mixte de la région strasbourgeoise et principal aménageur local).

Autrement dit, ceci surtout après 1975-76, les attentes forment un spectre pour le moins nébuleux et les expériences s'avèrent localement fragmentées. Qui plus est, au milieu des années 1970, l'actualité domine avec ses « chocs pétroliers », son « érosion monétaire » ou le recul de l'État (baisse des ressources financières). Alors que, comme en 1975, on commence à un peu mieux savoir ce que l'on veut ou voudrait, les possibilités d'agir semblent se rétrécir. L'effet de la conjoncture déstabilise les expériences acquises et opacifie les perspectives de mise en œuvre. Cet effet de la conjoncture explique pour partie le « retard » strasbourgeois, par rapport à d'autres villes où les projets de TCSP, partis plus tôt, ont été moins soumis aux effets de réversibilité. Cette hypothèse reste évidemment à confirmer, par comparaison avec d'autres projets de TCSP et leur temporalité.

Les spéculations sur le TCSP sont donc passées de la mobilisation (en 1969-71), à des ajustements et mises en forme puis au débat en 1974-75. Puis des décisions politiques importantes ont été prises (en mars 1974, décembre 1975 et décembre 1976) par le Conseil de la Communauté urbaine de Strasbourg. Après quoi tout se passe sur le mode *adagio* voire *lento*. Le projet qui paraissait pouvoir s'installer en 1974-75 dans l'espace public (dans les divers sens du terme) va ensuite être « enterré », au sens propre et au sens figuré¹. Comme si l'ampleur des doutes (cf. parties précédentes sur les études et leurs mises en cause ; conjoncture politique et économique ; divergences locales) avait eu raison des arguments en faveur d'un « tramway moderne ».

Pour cette période des années 1970, la masse d'études commandées, réalisées et archivées est considérable à Strasbourg. Elle présente une particularité qui ressort d'une enquête menée en 1980 par la FNAU (Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme). Cette enquête portait sur les choix de vingt cinq villes françaises concernant les « maîtres d'œuvre

¹ Cette formulation doit beaucoup à une discussion avec un témoin/acteur, Michel Messelis, dont tous les souvenirs et les analyses n'ont pu être réunis. Si un entretien nécessairement long n'a pu être réalisé, cette trop rapide discussion a permis d'éclaircir les énigmes logées dans les archives voire d'en susciter une autre lecture.

des études de développement de réseaux de transport collectif »¹. On relève dans les résultats trois faits marquants. D'abord pour toutes ces villes, la palette des commandes passées à des « maîtres d'œuvre d'études » va des services de l'État, aux « transporteurs », en passant par les « autorités politiques », les agences d'urbanisme et une catégorie dite « autres » ; derrière « transporteurs » et « autorités politiques » et bien évidemment les « autres », on ne sait qui porte véritablement les fonctions d'études (pilotage ou production ?). Deuxième remarque : pour ces vingt cinq villes, les services de l'État semblent les premiers sollicités (17 fois cités sur 58 mentions) ; mais en quel honneur le sont-ils, compte tenu des pressions de l'administration centrale (par le biais des subventions octroyées par l'État, soit 40 voire 50% du coût des études) ? En troisième lieu, on ne sait rien du nombre de commandes passées entre les municipalités ou communautés urbaines et des prestataires, autrement dit rien de la fréquence ou de l'intensité des relations et donc de la force des positions acquises par les prestataires (interconnaissance, confiance, vertus de l'apprentissage, etc.)

Au vu des résultats de cette enquête, la Communauté Urbaine de Strasbourg se trouve être *la seule des vingt cinq collectivités locales à avoir fait appel à toutes les ressources possibles* : à la fois à la Direction Départementale de l'Équipement, au transporteur (CTS), à ses propres services (CUS), à l'Agence d'urbanisme, au Centre d'Études Techniques de l'Équipement mais aussi à « d'autres » (bureaux d'études privés, on suppose). À Strasbourg pour le projet de TCSP, les décideurs auraient-ils fait preuve d'une ouverture, d'une incertitude ou d'une méfiance exceptionnelles ou au contraire d'une connaissance précise des effets de concurrence entre diverses formes d'études/conseils/consultations ? Ou, autre hypothèse : d'une maîtrise complète des coordinations entre thèmes d'études et entre organismes capables de les traiter ? Cette situation tranche avec celle de Lyon où une expertise locale en économie des transports s'est constituée au début des années 1960 pour faire advenir le métro. Cette source d'expertises sur laquelle pourra s'appuyer le transporteur (Société des Transports en Commun de la Région Lyonnaise) réunissait les compétences d'une institution (Société d'Études du Métropolitain de l'Agglomération Lyonnaise, devenue en 1970 une société d'économie mixte, la SEMALY) dirigée par un ingénieur des Ponts et Chaussées et des universitaires de l'Institut des Études Économiques, ce dernier étant l'ancêtre du Laboratoire d'Économie des Transports². A noter que c'est une filiale de la SEMALY, la société d'ingénierie METRAM, qui au sein du GETAS (Groupement d'Études du Tramway Moderne de l'Agglomération Strasbourgeoise) sera lauréate de l'appel d'offres de 1982 ; c'est ce même groupement qui assurera la maîtrise d'œuvre du tramway strasbourgeois après les élections municipales de 1989.

Des relations entre commanditaire et prestataires

Masse d'études, diversité exceptionnelle d'organismes publics ou privés ayant été mobilisés pour répondre aux commandes de la Communauté Urbaine de Strasbourg, défaut d'expertise locale et notable lenteur (par rapport à d'autres projets de TCSP) pour décider de mettre en œuvre : telles sont les premières caractéristiques à retenir. S'agit-il de phénomènes sinon conjugués du moins à considérer a posteriori comme symptomatique du cas strasbourgeois ? Certains termes du courrier de P. Pflimlin (Cf. supra et annexe), laissent penser qu'il y a derrière tout cela non seulement de la méfiance sur ce qui, dans les années

¹ Actes du colloque de la FNAU « Urbanisme – Déplacements – Transports » (Lyon 1981), tableau repris par J.-M. Offner et C. Lefebvre, *Les transports urbains en question*, Paris, Celse, 1990, p. 60. L'enquête est élargie aux villes qui n'ont pas d'agence d'urbanisme ; la ville de Montpellier n'y figure pas.

² H. Mazoyer, « L'expertise par le savoir économique : la mise sur agenda et les études du métro de Lyon (1963-1973) », Ecole thématique PACTE-LATTS-EPFL, Lyon, 25 et 26 septembre 2008, *L'expertise en société – L'emprise politique des sciences et des techniques*, disponible sur Internet.

1970, émerge autour de ce que l'on appelle aujourd'hui la « participation », peut-être aussi une manière de gouverner.

Dans ses *Mémoires d'un technocrate*, Michel Bigey témoigne à sa manière. Il a pu constater une « inertie » strasbourgeoise, qu'il attribue à la personnalité du maire, président de la Communauté urbaine de Strasbourg, et à son style de gouvernement. Qualifié de « grand seigneur », le portrait de Pierre Pflimlin, est dressé dans les termes suivants¹ :

« J'acquis progressivement la conviction que si M. le président [Pierre Pflimlin] voyait dans nos études un aliment intellectuel stimulant (...) [S'il] aimait, à propos du financement de l'investissement, discourir sur les modalités d'emprunt, les taux d'intérêt et l'inflation, évoquant son passé de ministre des Finances, s'il acceptait que soient discutés des projets d'avenir, il s'agissait dans son esprit d'un avenir intemporel ; c'était un jeu onirique, un exercice de l'esprit totalement dissocié de la vie réelle. L'idée que ces études pouvaient déboucher sur du concret ne l'effleurait pas. Le maire de Strasbourg pratiquait l'immobilisme avec une grande courtoisie. Il m'affirma même que *son plus grand regret* [souligné par l'auteur] était d'avoir supprimé les tramways à Strasbourg en 1959. C'était une amabilité à l'égard d'un technicien qui paraissait en être le défenseur mais je supposais qu'en raison des responsabilités qu'il avait exercées par ailleurs, il avait d'autres motifs de regret plus importants. En tout cas il était évident que malgré son repentir, il n'avait pas l'intention de réparer sa faute »².

Dans les lignes suivantes, l'expérience strasbourgeoise inspire à M. Bigey des réflexions plus larges. On peut supposer que c'est précisément cette expérience qui lui fait écrire :

« Les hommes politiques décident de réaliser une étude sur un sujet donné essentiellement dans deux cas : pour justifier une décision prise d'avance ou pour éviter de prendre une décision. Dans le premier cas, ils sont très pressés mais, dans le second cas, l'étude peut durer des années... ».

Pour M. Bigey, le projet de TCSP de Strasbourg paraît relever du second cas. Celui où rien ne semble pouvoir arrêter la mécanique des appels à études.

« Qui se plaindrait de ces études qui s'éternisent ? Les responsables peuvent montrer à tout le monde qu'ils se préoccupent du problème ; les fonctionnaires ont une raison de se réunir pour discuter de sujets qui les sortent de leurs préoccupations quotidiennes ; les bureaux d'ingénierie y voient la pérennité de leur activité, le chiffre d'affaires assuré pour longtemps ».

À partir de ces quelques indications – non seulement ce témoignage très personnel mais aussi, ce qui a été auparavant dessiné, soit toutes les interrogations qui parsèment les années 1970 concernant les vertus prêtées aux études –, on se propose :

- de signaler les quelques circonstances, celles mises sous nos yeux, où des appels à études ont été lancés à Strasbourg permettant d'identifier le ou les commanditaires, le ou les prestataires et les sujets d'études
- de repérer les bureaux d'études sollicités, leur place dans la nébuleuse des prestataires et leurs expériences antérieures
- de mettre en évidence quelques formes de concurrence/complémentarité qui se sont installées entre eux.

Faute d'avoir pu consulter l'ensemble des archives, on ne pourra fournir que quelques indices. La configuration historique de ces années 1970 est tout à fait instructive ; elle permet de cerner non seulement les enjeux socio-techniques et socio-spatiaux du moment mais aussi de fournir des pistes de travail sur la période la plus récente. Ceci pour, ultérieurement, instruire à nouveaux frais le dossier des « études », toujours sans a priori sur les diverses définitions du mot « étude » : ce qui en forme le contenu de sens (sociopolitique en premier

¹ M. Bigey, *Les élus du tramway. Mémoires d'un technocrate*, Paris, Lieu commun, 1993, p.45 et 46

² Gérard Massin, qui fut directeur de l'Agence d'urbanisme de Strasbourg de 1972 à 1976, rejoint M. Bigey sur ce point. « M. Pflimlin était quand même parfois indécis ». Le maire pensait qu'il était « préférable de laisser à ses successeurs la responsabilité de mettre en œuvre », ceci avant même son dernier mandat (1977-1983). Entretien avec G. Massin « Strasbourg et l'automobile, années 1970 », *Flux*, n°65, juillet-septembre 2006, pp. 75-81.

lieu), les conventions, notamment juridiques, qui la régissent et aussi les images, autrement dit ce que les études permettent de voir, mettent sous les yeux ou laissent dans l'ombre¹. Si, depuis trente ans, tout semble avoir changé (les conditions des appels d'offres, l'élargissement du marché des études), les transports en commun ont ceci de particulier, qu'ils se développent dans l'espace et le temps à partir d'expériences et de décisions qui forment palimpseste ; qu'ils offrent par conséquent un feuilleté idéal non seulement pour un suivi longitudinal mais aussi un sujet particulièrement pertinent pour des comparaisons.

Piloter les études : de la CTS à la CUS

Le VI^{ème} Plan prévoyait notamment le développement des transports urbains, le Ministère des Transports venant financer et subventionner des « recherches techniques et économiques et des essais expérimentaux sur les transports en commun urbains dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants » (principes d'attribution des subventions et objectifs recherchés figurant dans la circulaire ministérielle du 24.12.1969). En avril 1970, la CUS en est informée par l'intermédiaire du directeur de l'Agence d'urbanisme qui propose que la collectivité « se mette sur les rangs ». À cette occasion, la Compagnie des Transports Strasbourgeois (CTS) rappelle qu'elle a, de son côté et par le passé, bénéficié de telles subventions². Si d'un compte rendu d'une réunion d'avril il ressort que « l'Agence d'urbanisme, en liaison avec la CTS est chargée de procéder à une étude sommaire pour un nouveau système en site propre et de constituer le dossier à déposer auprès du Ministère », le directeur de cette Agence réagit par ces mots : « Il faudrait plutôt entendre que c'est la CTS, en liaison avec l'Agence d'urbanisme qui serait chargée de procéder aux études »³. Avant 1972-73, la désignation du responsable du « pilotage » des études de TCSP n'est donc pas claire et le financement de telles études appelle une ... étude. Première question qui réapparaît dans les mois suivants et au moins jusqu'en 1973 : qui commande les études ? Puis, deuxième ordre de question, particulièrement sensible : qui finance ou co-finance ces études ?

Pour apprécier l'ampleur de ces échanges, il convient d'avoir à l'esprit deux circonstances, l'une qui concerne la fin des années 1960, l'autre d'une marge temporelle plus large (des années 1950, jusqu'à la fin des années 1970)⁴. D'une part est en suspens la définition du périmètre urbain en matière de transports en commun qui ne correspond pas à celui de la toute jeune Communauté Urbaine (créée par la loi du 31.12.1966) et son domaine de compétences ; ce nouveau périmètre doit en effet se conformer pour les transports en commun au décret du 14 novembre 1949, concernant le régime des concessionnaires de transports. Le Préfet du Bas-Rhin soumet la question des nouvelles limites en avril puis octobre 1968 ; celles-ci viendront se conformer au nouveau périmètre de la CUS, sans qu'il y ait eu (apparemment) de raison de discuter. Ensuite, sujet longuement épineux : depuis 1953,

¹ Perspectives qu'inspire le séminaire de Lyon d'octobre 2009. Cf. infra.

² La circulaire du 6.12.1968, prévoit déjà des subventions pour les études visant à l'amélioration des réseaux de transports urbains. Occasion pour les compagnies privées et les bureaux d'études créés par elles (exemple Transexel) de répondre à la crise qui traverse le secteur : D. Benusiglio, B. Burel, *Étude exploratoire des rapports entre les structures juridiques et fonctionnelles et les conduites innovatrices dans une organisation de transports en commun. Le cas de Transexel*, DGRST, Secrétariat d'État aux Transports, 1977 (Action Thématique Programmée « Socio-économie des transports »). Sur ces groupes privés, voir des mêmes auteurs et pour les mêmes commanditaires, *Localisation des capacités d'expertises et répartition des pouvoirs qui président à l'évolution des systèmes de transports collectifs urbains*, IDET-CEGOS pour la DGRST, 1975, 2 vol.

³ Compte rendu de la réunion du 2.4.1970 à laquelle participent des représentants de la DDE, de la CUS, de la CTS, de l'Agence d'urbanisme (concernant « le développement des transports urbains dans le cadre du VI^{ème} Plan ») : et courrier du 27.04.1970 du directeur de l'Agence AMS 697W68 (AMS : Archives Municipales de Strasbourg ; réunissant archives de la ville et de la CUS).

⁴ Cf. l'ensemble du riche dossier AMS 697W68.

la situation financière de la CTS « n'est pas brillante » et s'est « sérieusement dégradée » depuis 1964. Dès 1965-67, et surtout après 1970, la ville de Strasbourg puis la CUS viennent au secours d'une société créée en 1912 dans le giron de la Ville de Strasbourg, cité allemande à l'époque¹. Les « problèmes » de la CTS forment un dossier qui pèse lourd et ceci de plus en plus dans les années 1970, le « versement transport » instauré en 1973 à Strasbourg ne suffisant que très temporairement à l'alléger².

Bien avant 1970, la CTS s'est trouvée dans l'obligation de redéfinir ses missions, le service qu'il lui revient de rendre, son organisation interne, voire son développement. La situation critique dans laquelle elle se trouve n'a alors rien de particulier, toutes les entreprises de transports en commun (privées, publiques ou « mixtes ») étant prises dans la même spirale : l'usage de l'automobile est alors parvenu à imposer sa loi. À Strasbourg, la mise en cause du « tout automobile » trouve des relais discrets, à l'intérieur des services de la ville puis de la Communauté Urbaine, ceci au moins depuis 1970³. Là encore rien de particulier, sauf que, ailleurs, des édiles locaux ont parfois pris leurs responsabilités plus tôt, pour tenter de préserver s'il en était possible, l'usage des transports en commun, à Besançon par exemple. Hors Lyon, Marseille ou Lille, voire Nantes, et pour des raisons fort différentes, la posture moyenne fut probablement pour les transporteurs, ainsi de la CTS, de faire preuve de circonspection et de faire appel à des bureaux d'études pour tenter de sortir de l'impasse. D'où le recours pour cette Compagnie à des bureaux d'études, pour répondre à son besoin de « modernisation », pour parfaire son « organisation », ou améliorer le « service » rendu. Par cette voie, la CTS essaye, comme d'autres, de sortir d'un déficit chronique qui, en dépit de ces études et transformations effectives, devient abyssal, le « versement transport » instauré à Strasbourg en 1973 lui offrant un répit très provisoire⁴. Et, particularité locale, à Strasbourg, la CTS est, à la différence d'autres transporteurs, juridiquement et financièrement dans la sphère des collectivités locales (Ville puis CUS, ainsi que le Conseil général) et dans une histoire de l'économie mixte (situation « d'auto-administration ») qui n'a pas grand chose à voir avec l'économie mixte « à la française »⁵.

Les études que la CTS a commandées ou commandé (années 1960 et début 1970) couvrent des sujets les plus divers. À prendre seulement en considération ce qui figure dans le chapitre intitulé en 1974 les « transports collectifs urbains et suburbains » à l'occasion d'un

¹ En 1968 le capital social de la CTS se présentait sous la forme suivante : Ville de Strasbourg : 71,22 % ; Département du Bas-Rhin : 25,92 % ; « partenaire privés » : 2,86%. Cf. réunion du comité d'études du 29.10.1968, AMS 697W68. Après bien des péripéties, la CTS est présentée en 2000 comme une « société d'économie mixte » avec dans le capital social les parts suivantes : CUS : 52,37% ; Département du Bas-Rhin : 26,31% ; Transdev (filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations) : 12,50% ; Caisse des Dépôts et Consignations : 4,16% ; et pour moins de 3% : Ville de Strasbourg, Électricité de Strasbourg et « autres actionnaires privés » (sic). Cf. G. Muller, *Génération Tram*, Strasbourg, Oberlin, 2000, p. 98.

² Voir les six aides financières décidées en délibération de la Communauté Urbaine de Strasbourg entre 1970 et 1977 ainsi que les bilans successifs de la CTS de 1965 à 1977, AMS 781W12. Le dit « Versement transport » consiste en une taxe basée sur les salaires et payée par les employeurs d'entreprises de plus de neuf salariés. Instaurée en 1971 pour la Région parisienne, elle fut en 1973 étendue aux villes de plus de 300 000 habitants et l'année suivante aux villes de plus de 100 000 habitants. C. Lefèvre, J.-M. Offner, *Les transports urbains en question. Usages – Décisions – Territoires*, Parsi, Ed. Celse, 1990.

³ Voir les remarques en marge d'une plaquette diffusée par la Chambre syndicale des constructeurs automobiles « Une chance s'offre à la France » daté de juillet 1970, ainsi que la note du 16.09. 1970 émanant du bureau d'urbanisme à l'intention du secrétaire général de la CUS sur cette plaquette, AMS 331W243.

⁴ Sur le « versement transport », cf. supra note 62

⁵ Cf. supra note 61. Ce vaste sujet (« l'économie mixte ») n'a pas échappé à l'attention des chercheurs locaux (Strasbourg, Mulhouse, etc.). Deux sources précieuses : B. Janssem, *Politique urbaine dans la Communauté urbaine de Strasbourg. Le cas des transports en commun*, Institut d'urbanisation et d'aménagement de Grenoble, Thèse de 3^{ème} cycle, 1979 (notamment, Première partie, chapitre V, et Deuxième partie, chapitre III) ; dans une perspective historique, le travail détaillé de P. Delaume, *Transports en commun et morphologie urbaine. Le cas strasbourgeois*, École d'architecture de Strasbourg, 1987, deux volumes.

Conseil de la CUS, les sujets sur lesquels la CTS a de 1967 à 1972-73 fait ou fait faire des études portent sur : des études de trafic, des essais d'appareils émetteurs et oblitérateurs de titres de transport, les dessertes des parkings de dissuasion, la tarification, le marketing... Dans ce large florilège, elle fait réaliser en 1970-71 une « étude de transports en commun en site propre » et un « avant-projet géométrique d'un réseau en site propre », ceci venant en appui des études portant sur le SDAU, ceci avec l'appui de la SETEC, dont la présence à Strasbourg sera de longue durée¹. En juin 1972, la CTS engage une étude plus pointue pour un « métro léger » tel qu'il est annoncé pour le même SDAU². Toutes ces études et particulièrement la dernière, supposent, pour bénéficier des aides financières de l'Etat, l'accord et la contribution de la Communauté urbaine. Or les services de la CUS, en dépit des insistances répétées de la CTS, semblent partagés et parfois réticents à accorder de nouvelles aides à la Compagnie, (notamment la direction des Finances qui s'interroge sur la rentabilité du projet de TCSP tel qu'envisagé par la CTS)³. Une bonne part de ces insistances et des réticences peut s'expliquer par les liens installés de longue date entre la ville et la compagnie de transports. La CTS se présente dès avant les années 1920 comme un relais de la Ville de Strasbourg. À l'image de nombres d'organismes intermédiaires (électricité, gaz, le logement social) que la ville contrôle. Ceci peut expliquer ces complications particulières mais aussi quelques porosités, notamment celles qui ont pu permettre dans les années 1970 à des agents de la Ville de Strasbourg – ou de la CUS – de se retrouver dans ses multiples « antennes » ainsi à la CTS⁴.

L'étude sur un « métro léger » lancée par la CTS en 1972 provient de sa participation à la confection du SDAU et la contribution de l'un de ses bureaux d'études favoris : la SETEC, dont il sera question plus loin. Au printemps de cette même année, l'opération « Villes pilotes » lancée par l'Etat installe un tout autre cadre programmatique et provoque de nouvelles règles du jeu.

Les principes de cette opération figurent dans la circulaire interministérielle du 3 mai 1972. Elle concerne huit agglomérations : Bordeaux, Grenoble, Nancy, Nantes, Nice, Rouen, Strasbourg, Toulon et Toulouse⁵. Celles-ci sont invitées à envisager pour le VII^{ème} Plan – 1975/80 – la réalisation d'un TCSP en suivant un programme précis et hiérarchisé d'études. Ce programme fixe une « méthodologie » générale comportant « cinq niveaux » d'études⁶ :

- plan à long terme (horizon 2010) de l'organisation générale des transports
- définition à 15/20 ans des emprises nécessaires à inscrire dans les POS
- programmation des opérations pour les deux prochains plans quinquennaux (dossier d'inscription au VII^{ème} Plan)
- avant-projets et libération des emprises

¹ Bilan des études commandées par la CTS figurant dans un rapport pour la CUS en 1973 (il ne pourrait s'agir que d'une « sélection ») sous le chapitre « Transports collectifs urbains et suburbains », cf. AMS 331W244. Sur la SETEC cf. infra

² AMS 717W445

³ Sur les insistances du directeur de la CTS en novembre et décembre 1972, puis janvier 1973, Ibid. Pour les réticences du côté de la CUS *ibid.*

⁴ Les insistances de la CTS sont signées de son directeur qui fut jusque là... secrétaire de la ville de Strasbourg. Les réticences internes à la CUS proviennent alors principalement de la direction des Finances dont le responsable particulièrement soucieux des comptes se trouvera lui-même après 1977 en situation de diriger... la CTS, AMS, *ibid.*, ainsi que 272W103 et 331W244. Les réticences du début des années 1970 portent sur la question de la rentabilité du TCSP : les « études économiques » ne convainquent pas.

⁵ AMS 331W244 et 717W450

⁶ AMS 717 W 445. Notons que le concours auprès des constructeurs pour un « tramway moderne » ne sera lancé par le ministère qu'en 1975, concours dont les lauréats sont : Alsthom (devenu Alstom), MTE (filiale du groupe Schneider) et Matra. Évènement important pour les projets de ces huit « Villes Pilotes », invitées à choisir l'un des trois.

- et exécution des travaux.

Ces niveaux se distinguent par les échelles temporelles et spatiales, mais touchent aussi des compétences très différentes, le tout étant supposé s'articuler. En 1972, à Strasbourg, les études de niveau I sont coordonnées par l'Agence d'urbanisme, celles relevant du Niveau II par la Direction Départementale de l'Équipement (DDE). Des « concours » sont aussi attendus de la SNCF, du Port autonome, de la CTS, de la Police ainsi que des services centraux de l'administration (SETRA – Service d'Études Techniques des Routes et Autoroutes –, DDT – Direction des Transports Terrestres –, SAEI – Service des affaires économiques internationales) et de l'IRT – Institut de Recherches des Transports –. Cette opération provoque la constitution, autour de la DDE, d'un groupe de travail composé de représentants de diverses institutions. Au delà des précitées, on trouve les services de la Communauté urbaine de Strasbourg¹ auxquels s'adjoindra ultérieurement un bureau d'études, prestataire de la CTS depuis au moins 1966 : la SETEC. La tâche de ce groupe de travail est de constituer le « dossier » de la ville de Strasbourg à soumettre au Ministère des Transports, de telle sorte de figurer dans les objectifs du VII^{ème} Plan et d'obtenir, par la même, des subventions de l'État pour réaliser les études (il n'est pas fait mention des « porteurs » des niveaux III, IV et V). Deux tiers des contributions financières sont entre les mains de la DDE et du SETRA et le tiers restant est à la charge de la CUS².

Cette opération « Ville pilote » a suscité en 1972-74 des réunions régulières, à la DDE, et des coordinations d'une ampleur peu commune. Elle a soulevé de multiples questions (à titre d'exemple : « La SNCF peut-elle ré-ouvrir des gares abandonnées » dans les faubourgs strasbourgeois?) ; elle a aussi provoquée la formulation structurée de besoins d'études, avec l'écriture d'un dossier à plusieurs mains. En avril 1973, ce dossier est bien avancé ; mais les choses vont trop... vite. Dans un courrier adressé au directeur départemental de la « Construction » (sic), le secrétaire général de la CUS s'inquiète : « Il n'est pas possible à des fonctionnaires communautaires de prendre vis-à-vis de vous des positions définitives sur un dossier avant même toute présentation aux instances élues »³. Façon de rappeler à un service de l'État la dimension politique du sujet, avec ses conséquences financières.

Que tire-t-on de cette opération « Villes Pilotes » ? Très vite, le ministère et la presse nationale qui s'en fait l'écho annonce une perspective qui installe une image : la réalisation d'un métro⁴. Ceci répond aux attentes du « transporteur » (la CTS). Dans un second temps, à l'échelle locale et un an après l'installation du groupe de travail strasbourgeois, l'agence d'urbanisme – qui se soucie du fonctionnement urbain et social soit : le devenir du centre-ville avec le stationnement (des questions que cela soulève : des surfaces et des infrastructures pour des parkings à prévoir), ou encore le projet d'élargissement de la plateforme piétonnière, cette agence relève « l'interaction » entre tous ces « projets » et s'inquiète de la « coordination » des études⁵. La même agence est d'autant mieux placée pour soulever la question, qu'elle est aussi en charge d'autres dossiers. Il en est ainsi du suivi du SDAU et de la mise en œuvre du Plan d'Occupation des Sols, qui, lui aussi, prit un temps fou avant d'être approuvé⁶.

¹ Sur ces services, cf. supra note 40 et S. Gardon, *Gouverner la circulation urbaine...*, thèse citée, annexes.

² Tels sont les termes soumis au Conseil de CUS le 22.11.1974. Le rapport soumis au Conseil de CUS comporte des erreurs... AMS 331W244

³ Bilan de l'opération « Villes Pilotes » établi par le directeur de l'agence d'urbanisme, au 9 avril 1973 et courrier du secrétaire général en date du 2 avril, AMS 717W445.

⁴ *Le Figaro* 2.12.1972, « Mr Robert Galley annonce des études pour les métros à Strasbourg et Toulouse », AMS 717W445

⁵ Note du 9.04.1973, AMS 717W445

⁶ Première approbation en 1987, annulée l'année suivante. Deuxième approbation en 1992. F. Cuillier (dir), *Strasbourg. Chroniques d'urbanisme*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1994

Le conseil de la CUS de 1974 : « poursuivre les études » et « retenir des prestataires »

Lors de sa séance du 6 mars 1974, le Conseil de la CUS examine le dossier du TCSP, approuve le principe de la réalisation d'un réseau et décide de poursuivre les études en sollicitant six bureaux d'études ou services. La CUS s'installe ainsi comme « pilote » des études sur le TCSP, sans avoir en cette matière d'expériences antérieures, précédée qu'elle fut comme « pilote », à un titre ou un autre, par la CTS (ou la DDE).

Le processus qui a conduit la CUS au choix des thèmes d'études et à celui des réalisateurs de ces études, tout comme les conditions qui ont présidé à la répartition des tâches demeurent, à ce jour, difficiles à cerner. De multiples questions se posent. Par quel chemin tel ou tel prestataire a été en mesure de proposer une offre ? Y avait-il pour le commanditaire une vision claire de ses attentes, des arbitrages à faire, des critères de choix entre diverses propositions ? Quelle idée se faisait le commanditaire de la cohérence attendue entre les six prestataires choisis en 1974 ? Ou encore qu'entend-on par « prestation intellectuelle », sachant qu'en cette matière le Code des marchés publics est alors en plein bouleversement¹ ? Il faut en effet savoir que, au début des années 1970, ce Code va être profondément modifié pour ce qui a trait aux dites « prestations intellectuelles ». À Strasbourg, le gré à gré par le biais d'un simple contrat semble s'être imposé, en dépit du décret du 28.02.1973 sur les « missions d'ingénierie » et les obligations de « mise en compétition » des bureaux d'études. Suite aux échanges entre services de l'État, services de la CUS et prestataires d'études, les termes de ce décret ont été considérés, à Strasbourg, comme non applicables, en dépit de quelques discussions sur le sens à donner à ce décret².

Sur le « marché » que constituent, pour les multiples bureaux d'études publics ou privés, les villes en quête de TCSP, la liste des questions est tout aussi longue : comment se répartissent les activités d'études (spécialistes/généralistes) ? Comment circulent – ou ne circulent pas – méthodes et résultats ? Quelles places tiennent les bureaux et services qui les produisent dans les processus de négociation et décision ? On peut aussi se demander en quoi l'offre des bureaux d'études les aide à tester ou parfaire leurs propres outils (à titre d'exemple : les méthodes concernant les « enquêtes ménages » pour les CETE). Ou quelles conséquences peut-on tirer de la circulation des hommes entre bureaux d'études, entre le public et le privé, entre ces bureaux, les compagnies de transports et les services techniques locaux ?

À Strasbourg, selon l'histoire officielle du tramway, la CUS « charge en 1974 la SOFRETU, filiale d'ingénierie de la RATP de réaliser l'avant-projet sommaire de la première ligne »³. Les choses ne sont pas aussi simples. Dans ses *Mémoires*, M. Bigey évoque l'association de la SOFRETU « avec un autre bureau d'études »⁴. Dans les archives, on découvre que six contrats d'études ont été passés de gré à gré par la CUS, pour des montants allant de 75 000 à 490 000 Francs (soit un rapport de 1 à 6), le total s'élevant à : 1 150 000 Francs⁵. Ces contrats concernent :

¹ Pour le contexte juridique des années 1970 : C. Brecon et P. Valadou, « La réglementation des marchés publics » in J. Bouinot et C. Le Lamer (dir.) *Guide pour la gestion des études dans les collectivités locales*, Paris, PUF, 1982, pp.91-115. L'une des sources de ce bouleversement provient du décret du 28.02.1973 relatif « aux conditions de rémunération des missions d'ingénierie et d'architecture remplies pour le compte des collectivités publiques par des prestataires de droit privé ». Depuis, le contexte réglementaire a changé (cf. M. Huet, *Le Droit de l'urbain*, Paris, Economica, 1998) et continue à changer (dernières directives européennes).

² C'est qui ressort des échanges fournis et contradictoires entre Préfet, DDE, CUS et bureaux d'études dans le dossier AMS 781W19

³ G. Muller, *L'année du Tram*, Strasbourg, Éditions Ronald Hirlé, 1994, p. 149.

⁴ M. Bigey, op.cit. p. 44.

⁵ AMS 331W244. Selon le « convertisseur » de l'INSEE cette somme équivaut en 2009 à 810 000 Euros.

- la SETEC (490 000 Francs, total comprenant plusieurs prestations)
- la SOFRETU (132 000 Francs)
- l'Agence d'urbanisme de Strasbourg (95 000 Francs)
- la CTS (90 000 Francs)
- le Service d'arpentage de la CUS, obligé de faire appel à des sous-traitants (200 000 Francs)
- le CETE de l'Est (75 000 Francs)

Les termes des contrats sont parfois très clairs. Le service d'arpentage de la CUS est chargé de la confection de fonds de plan (et le relevé des réseaux divers). Le CETE de l'Est a notamment en charge « le plan de circulation » du faubourg sud, des « enquêtes auprès des usagers ». La CTS sera amenée à établir le schéma de circulation des autobus, « associé à la réalisation de la première ligne du site propre à venir ». L'Agence d'urbanisme va conduire des études générales concernant le trafic (génération et répartition des flux). Dans le cas de la SETEC et de la SOFRETU, les termes et attentes d'études semblent se recouvrir. La première a plusieurs missions : étude concernant le « fonctionnement de la section centrale du réseau », étude des « possibilités d'utilisation de la voirie » (coût évalué à 265 000 Francs), mais aussi des « investigations financières ». La SOFRETU s'engage quant à elle à « vérifier le programme à long terme » et à « poursuivre les études sur le programme à moyen terme élaboré » par la... SETEC. Sans entrer dans les détails de ces diverses missions, on relève les remarques manuscrites posées en marge des contrats passés avec les deux bureaux d'études : les agents de la CUS (services juridiques et financiers) s'interrogent sur les missions exactes de chacun des deux bureaux d'études, sur les différences dans les délais et sur les sommes qui sont engagées pour l'un et pour l'autre (honoraires)¹.

Pour saisir les engagements, positions et échanges entre ces deux bureaux d'études, il convient d'abord de les présenter sommairement (on mentionnera en notes de bas de page, ce que l'on peut savoir de ce qu'ils sont devenus depuis). Sont particulièrement édifiants les comptes-rendus de réunions où se rencontrent en 1974-75 les divers partenaires : la CUS devenu commanditaire et pilote, l'agence d'urbanisme, la CTS, la DDE, les deux bureaux d'études, avec parfois d'autres structures invitées, à un titre ou à un autre (SETRA, CETUR...). Ces comptes-rendus et les synthèses remises par la SETEC et la SOFRETU, début 1976, nous éclairent sur la nature exacte de leur mission respective ainsi que sur leur différences d'approche du TCSP à Strasbourg.

Deux bureaux d'études : complémentaires ou concurrents ?

La SETEC – Société d'Études Techniques et Économiques – a « été créée en 1957 par MM. Henri Grimond et Guy Saias, anciens élèves de l'École Polytechnique et Ingénieurs des Ponts et des Chaussées »². En 1974, la SETEC n'est plus installée à Courbevoie mais à Paris (Gare de Lyon). Les deux fondateurs « dirigent [alors] effectivement les principales sociétés du groupe, et détiennent la majorité absolue du capital de l'ensemble des sociétés [au moins cinq, dont l'une, URATEC, est spécialisée dans les « études d'urbanisme aux abords des stations » des réseaux de transports]... ce qui garantit l'indépendance et la stricte objectivité des études » : c'est en ces termes que le bureau d'études se présente, en 1974, à son probable commanditaire, la Communauté Urbaine de Strasbourg³. A cette date, la SETEC peut faire valoir des expériences et compétences dans le domaine des transports (au sens large : autoroutes, tunnel de Fréjus, tunnel sous la Manche...), des études de trafic, économiques et

¹ AMS 331W244

² Cf. le site <http://www.setec.fr>. Les informations disponibles sont rares.

³ « Note sur la poursuite des études en vue de la réalisation d'une première ligne », AMS 717W454 et 781W19.

financières, des avant-projets d'infrastructures (exemple le VAL) ; des études techniques de génie civil ; le pilotage de chantier... A Strasbourg ou de façon plus générale en Alsace, elle a travaillé pour la Chambre de Commerce et d'Industrie de Strasbourg (aéroport), pour la CTS (au moins trois études depuis 1965) comme pour les services extérieurs de l'État (autoroutes, tunnel de Sainte-Marie-aux-Mines). Sa carte de visite se conclut en ces termes : « Comme on le voit, la SETEC a accumulé sur le cas particulier de Strasbourg une expérience importante et noué des contacts fructueux avec les responsables locaux ; à ce titre nous pensons que la Société est particulièrement bien placée pour participer à la suite des études »¹. Au moins jusqu'en 1982 (concours pour le choix des concepteurs du tramway), ce bureau d'études servira sinon de prestataire, du moins de conseiller de la CUS².

Quant à la SOFRETU, que les archives consultées ignorent avant 1974, comment prend-t-elle rang à Strasbourg ? Sans disposer – à ce jour - du même genre de « carte de visite » que celle de la SETEC, il apparaît qu'à bien des égards, la SOFRETU fait figure de franc-tireur. Elle appartient à un tout autre univers de métiers et de postures quant à ce qui fait la ville, ses aménagements et ce qui est entendu par TCSP. Tout d'abord, ce bureau d'études est lié à la RATP (Régie Autonome des Transports Parisiens) et spécialisé dans les transports collectifs urbains (elle est alors déjà fort engagée à Nantes³). La SOFRETU ne croise que ponctuellement (développement des lignes du métro parisien par exemple) le réseau actif et foisonnant où la SETEC a constitué son marché (son réseau entre les divers services de l'État, ses relations entre ces services et des bureaux dirigés par des ingénieurs des Ponts et Chaussées). Dans ses *Mémoires*, M. Bigey (ingénieur centralien) souligne à plusieurs reprises les différences de culture technique et de conceptions de l'urbanisme qui le séparent, lui et d'autres, du « corps des ponts ». Sur l'entrée en scène de la SOFRETU à Strasbourg, on ne peut formuler que des hypothèses. Celle d'abord d'un contexte général (avec une manifestation parmi d'autres : la candidature de René Dumont aux élections présidentielles de mai 1974) où le débat est ouvert sur la place de l'automobile et la répartition discutée/disputée des tâches entre urbanisme et transports depuis la fin des années 1960. À ce débat la SOFRETU participe, même si c'est de façon discrète (liens personnels de quelques ingénieurs avec le GETUM, « Groupement pour l'étude des transports urbains modernes », créé en 1964 ; le « Syndicat national des usagers des transports », créé en 1958 ; ou encore l'association « Les droits du piéton » créée en 1958)⁴. Deuxième indice : la diffusion des

¹ AMS 717W454, [note de présentation de la SETEC en forme de « carte de visite »] p. 13

² AMS 717W467. En 1988-89, selon une enquête soignée, la SETEC faisait partie des bureaux d'études restés « indépendants » Cf. A. Bouaziz, *Relations entre bureaux d'études et collectivités locales : le cas des transports en commun*, DEA, Institut d'Urbanisme de Paris (dir. J.M. Offner), p. 25. Il se présentait comme « généraliste » quant à ses prestations, tout en ayant une place d'importance dans la sphère des spécialistes des transports en commun. Ce bureau effectuait alors 20% de son activité à l'étranger – sans savoir ce que recouvre « activité » - et comptait 800 personnes. Aujourd'hui, ce bureau d'études s'est largement déployé ; ce n'est plus un « bureau » mais un « groupe ». Des filiales et implantations (antennes en France et à l'étranger) se sont multipliées. Le personnel atteint le chiffre de 1600 personnes et ses domaines de compétences se sont élargis (exemple « Hydratec »). En croisant deux mots clés « SETEC » et « Strasbourg », on découvre dans nos 'moteurs de recherche' de multiples projets sur lesquels ce bureau d'études et son réseau interviennent (cette présence multiforme n'est en rien spécifique à cette ville, tant s'en faut !). Ajoutons qu'aujourd'hui son président directeur général n'est autre que Gérard Massin, ingénieur des Ponts et Chaussées, qui fut au début des années 1970 directeur de l'Agence d'urbanisme de Strasbourg, après avoir été chef de GEP (DDE du Bas-Rhin), et qui a donc été en relation régulière avec la SETEC. Cf. Entretien avec G. Massin « Strasbourg et l'automobile, années 1970 », *Flux*, n°65, juillet-septembre 2006, pp. 75-81.

³ M. Bigey, *Mémoires...* op. cit pp. 23-32.

⁴ Cf. *Le Forum des Transports publics*, bulletin de liaison et d'information entre 1964 et 1972 qui fait état des activités des « usagers des transports » comme des « piétons ». On y trouve par ailleurs des informations multiples (documentation générale, situation des villes françaises en matière de transports collectifs - métro, bus et dès 1964 « tramway moderne » -, récits de voyages d'études dans les villes allemandes, suisses, néerlandaises, scandinaves... congrès internationaux, etc.), tout comme des articles plus techniques (mais anonymes). En 1970,

travaux du GRETU, ses critiques et propositions concernant l'empire des « études », dans les services municipaux et agences d'urbanisme notamment, bien que les canaux soient difficiles à reconstituer ; ce que l'on pourrait appeler l'effet « Neuchâteau » (cf. infra). Troisième hypothèse : à Strasbourg, comme dans d'autres villes, des professionnels militants syndicaux et politiques (CFDT, mouvements écologistes, etc.) font entendre leurs voix (sur ce sujet comme sur d'autres, exemple la centrale nucléaire de Fessenheim). Elles se trouvent en phase avec ce que la SOFRETU promeut en matière de transports en commun en site propre, et particulièrement la faveur donnée au « tramway moderne ». À ces professionnels engagés, on peut associer tous les militants associatifs locaux (un nom strasbourgeois figure parmi les correspondants du GETUM dès 1970) ; une hypothèse complémentaire va dans ce sens : les vertus des politiques de déplacements urbains conduites en Allemagne et en Suisse, font partie du vécu que les Strasbourgeois peuvent apprécier régulièrement. Enfin, et ce n'est pas mince, l'appui apporté par le maire de Strasbourg à « l'étude-plaidoyer » à la campagne du GRETU en 1973-75 (cf. supra et son courrier en annexe) peut expliquer cette ouverture de scène où d'autres causes peuvent être défendues. À défaut de preuves tangibles, ces divers éléments viennent en convergence : les expériences et engagements de la SOFRETU auraient rencontré à Strasbourg un terrain accueillant, expliquant son entrée dans la consultation de 1974.

Très concrètement, les réunions qui se tiennent en 1974-75 entre les deux prestataires principaux (SETEC et SOFRETU) et la CUS, devenue commanditaire, sont édifiantes. Dans ces réunions, de quoi parle-t-on ? Sur quoi il y a convergence ou opposition ? Qu'est ce qui est négocié ?... On s'en tiendra ici aux formes prises par « l'étude plaidoyer ». En plusieurs occasions, la SOFRETU fait part de ses critiques d'ordre technique ou économique mais cherche, par la même, à faire passer une autre « philosophie », que celle de la SETEC dont les soucis sont déjà très opérationnels¹. Son rapport final confirme la nouvelle orientation que la SOFRETU propose et qui met largement en cause les orientations suivies jusque là en matière de politiques de transports collectifs à Strasbourg.

Les lieux où se tiennent ces réunions ne sont pas sans importance : parfois à Strasbourg (à la CUS), le plus souvent au siège de la SETEC à Paris (une des tours Gamma derrière la Gare de Lyon), dans le même quartier d'affaires où sont situés le siège de la RATP et celui de la SOFRETU. Les comptes-rendus de ces réunions sont signés de la plume d'un ingénieur de la SETEC (fidèle correspondant des services techniques de la CUS). Ces comptes-rendus, tout comme les rapports d'activité émanant des deux bureaux d'études « leaders » (SETEC et SOFRETU) à destination de la CUS en 1976, mettent en évidence leurs divergences. C'est peut-être, là aussi, à l'issue de ces réunions, des rapports finaux et du débat contradictoire qu'ils installent, débat qui s'avérait difficile à trancher, que se loge l'une des raisons, parmi d'autres, des lenteurs prises par le processus de projet strasbourgeois concernant le TCSP.

Dans ces comptes-rendus, la force des arguments de la SOFRETU tient d'abord au fait qu'elle a entre ses mains, conformément aux termes de son contrat, les études antérieures de la SETEC². Partant de ses expériences propres, comme de celles de la RATP, la SOFRETU conteste les chiffres : les ratios et les coûts (concernant les études techniques – génie civil et délais –, les études de trafic...). Quelques exemples suffisent à signaler les rudes mises en cause qu'elle a formulées :

figurent les premiers encarts publicitaires – pour SAVIEM et pour la revue *Urbanisme*. À ce bulletin, succède en 1974 une revue toujours active : *Transports urbains*.

¹ Concernant la SOFRETU et son devenir après les années 1970, cf. <http://www.systra.com> Ainsi que les témoignages de M. Bigey, op.cit. et la revue *Transports urbains* (cf. supra).

² AMS 781W19 et 781W39. Tout ce qui suit est tiré de ces cartons.

- « Les quantités de matériaux comptés par la SETEC sont surestimées » ; les « niveaux de prix appliqués par la SETEC ne sont pas ceux pratiqués par la RATP dans des conditions similaires » (réunion du 20.05.1975) ; la SOFRETU « trouve excessive l'importance des contraintes de financement dans les délais de mise en œuvre : les délais de la SETEC aboutissent à un délai double de celui qu'imposent les seules modalités techniques, ce qui rend le projet peu attractif » (réunion du 7.03.1975)
- « On devrait étudier des hypothèses plus favorables aux transports en commun », ceci en « utilisant au maximum la voirie au sol ». Façon de mettre en cause les perspectives de la SETEC, consistant à envisager le TCSP sur un « viaduc » dans le sud de l'agglomération ou à l'installer « en dénivelé » ou « en tranchée » de telle façon que « les conflits avec la circulation automobile soient évités » (rapport d'activité de la SETEC du 15.04.1975). Dans la même veine, et en s'appuyant sur l'expertise du SETRA – service de l'État - sur le « fonctionnement des carrefours », la SETEC préconise le passage en souterrain d'une partie du centre ville (historique) (rapport d'activité de la SETEC du 15.04.1975). Face à tous les calculs de la SETEC, la SOFRETU part d'un tout autre principe : il faut « inverser la preuve »... C'est-à-dire : « prévoir a priori un réseau entièrement au sol, des tronçons en souterrain ne devant être envisagés que lorsque la solution au sol est absolument impossible » (réunion du 14.02.1975).

En fait, deux postures/situations s'opposent. Installée de longue date à Strasbourg, la SETEC cherche à prendre en compte tous les projets strasbourgeois en cours, projets dont elle n'a pas qu'une connaissance complète, ceci pour s'installer dans la réalité (parking souterrain à la Place de la Gare, pénétrante pour atteindre de l'autoroute le « centre d'affaires » des Halles). L'investissement sur au moins dix ans de la SETEC à Strasbourg, se trouve ici balayé par la SOFRETU qui use d'un argument supérieur : « En l'état actuel du projet, il faut replacer le problème au niveau politique », autrement dit : « (il faut) donner la priorité à la promotion des transports en commun » (réunion du 7.03.1975). Façon aussi de dire que toutes les politiques concernant les déplacements devraient s'y soumettre. Les exemples étrangers, que la SOFRETU a de longue date enregistrés et analysés (via le réseau GETUM par exemple, cf. infra), sont présentés à Strasbourg, venant en appui et en illustration de ses positions de principe, tout ceci pour « inverser la preuve »¹.

On le voit les deux bureaux d'études ne sont pas en situation de véritable concurrence (expertise/contre-expertise). Ils se situent sur deux plans différents, conformément à leurs compétences, expériences et connaissances de la situation du projet de TCSP strasbourgeois ; conformément aussi à leurs convictions (« idéologies » ?), au sens où chacun adopte une définition différente du politique. Ils s'avèrent peu compatibles entre eux ; à caricaturer le premier relèverait d'une approche 'technico-pratique' ou 'opérationnel-aveugle' ; tandis que l'autre prendrait une allure 'technico-réformiste' avec tout ce que la prise de distance et les options alternatives ouvrent et autorisent. Évidemment, la prise de risque n'est pas la même pour l'un et l'autre...

En sollicitant directement le politique, le maire et président de la CUS (P. Pflimlin), invité au même moment à défendre le principe de « l'étude plaidoyer » (cf. supra GRETU et annexe), la SOFRETU jouait une carte maîtresse : faire en sorte qu'une autre option soit adoptée. P. Pflimlin eut connaissance de l'état des questions et de ces prises de parti difficilement conciliables. À lire (trop vite peut-être) la suite dans les archives, on ne peut être étonné que l'envoi au ministère (fin 1976) ait fait « la part des choses », tenant compte des acquis de la SETEC, ne laissant pas pour autant assombri l'horizon dessiné par la SOFRETU.

¹ On a tout lieu de penser que les exemples concrets en particulier provenant de villes étrangères ont fait l'objet de « diaporamas » (comme on dit aujourd'hui).

À titre d'interprétation, il semble que, sans ce que cela ne soit explicité, la SOFRETU ait rempli, vis-à-vis de la CUS et de la production des études venant de la SETEC, une mission ambiguë, voire un rôle de figurant. Son regard critique dont la forme relève parfois du réquisitoire, ouvrait sur des questions que le politique n'avait jamais complètement prises en charge, et qui n'ont pas été suivies d'effets immédiats (dans les années 1975-80). A posteriori, on pourrait avancer que faute de préparation d'une scène adéquate, « l'étude plaidoyer » est arrivée trop tard ou trop tôt (le travail de la SOFRETU étant mobilisé ultérieurement). À preuve de cet échec relatif – dans cette conjoncture - de la SOFRETU, l'action poursuivie par les services techniques de la CUS pour maintenir, ici où là, le passage en souterrain du TCSP au centre ville après 1975-76, comme si le message de la SOFRETU était demeuré inaudible. Cela étant dit, de façon plus générale, d'autres facteurs ont joué pour laisser en sommeil le projet de TCSP, avant que du tramway on passe au... VAL. Puis de ce dernier, au tramway (en 1989-95) dans une toute autre configuration politique, redonnant sa place à la SOFRETU.

1976-1982 : petite chronique de l'attente avant renversement¹

À la suite de cette production d'études (1974-75), les services de l'État ont fortement incité la CUS à passer du pilotage d'études au pilotage d'une opération². À cette nouvelle pression, la CUS ne semble pas s'être préparée : se constituer en « maître d'ouvrage » d'un TCSP (qui n'a rien à voir avec un équipement public : exemple contemporain une bibliothèque municipale) a supposé de sa part, on a tout lieu de le penser, une réorganisation, des négociations internes, des inventions, etc. La « cellule d'études du tramway » (ou CETRAM) est créée – avant que ou – au moment où est lancé le concours d'ingénierie pour désigner le concepteur du tramway, soit lors du Conseil de la CUS du 26 novembre 1979, décidant de lancer ce concours. La CETRAM sera placée – et pour longtemps – auprès du Secrétariat général. Et élément non sans importance, la décision de la CUS de lancer ce concours en 1979 s'est « appuyée sur les travaux du bureau d'études SETEC »³.

Avant que ne soit organisée une telle maîtrise d'ouvrage, nombre de questions sont en suspens. Après cette décision de 1976, plusieurs hypothèses ne sont pas levées. Par exemple, celle du passage en souterrain sur un tronçon en centre ville, question qui appelle des « études ». Celle des opérations en cours (Place de la Gare, opération des Halles, cf. supra)⁴. Comme celle de la réalisation préalable des opérations de voies rapides urbaines (dépendant du financement de l'État) et dont la faisabilité fait l'objet d'une étude, effectuée à

¹ Concernant le renversement, à partir de sources où l'affaire est saisie par les media, P. Breton, « Entre Val et Tram, Strasbourg aux prises avec la communication », *Revue des Sciences Sociales de la France de l'Est*, n°17, 1989-90, pp. 95-116. À partir du même type de sources (media), les rebonds dans l'espace public urbain strasbourgeois ont trouvé leurs analystes dans les années 1990 (dans cette même revue et d'autres) mais débordent notre objet.

² Réunion du 9.10.1975 sur l'opération « Villes pilotes » à la DDE (en présence de S. Naessany, le coordinateur du GRETEU), AMS 331W244. Et surtout courrier du DDE au président de la CUS du 31.12.1975 (sous couvert du préfet et au vu du dernier rapport de la SETEC) où l'on peut lire : « Arrivé à ce stade des études, il est bon de faire le point et de s'élever à un niveau supérieur dans la réflexion. J'estime que la masse d'études rassemblée jusqu'à présent est satisfaisante pour que les autorités politiques soient valablement consultées pour se prononcer de façon plus nette sur la construction d'une ligne de tramway à Strasbourg. À mon sens, il n'est guère possible d'aller plus loin dans ces études, sans s'appuyer sur une prise de position politique quant à la nature précise de l'opération à réaliser », AMS 781W19. Le cœur de la DDE penchait-il du côté de la SETEC ?

³ Chemise Secrétariat Général 'CETRAM' « Relations avec les riverains et associations » ; notamment les explications fournies en 1982 à l'Association CACTUS AMS 770W190

⁴ En ce qui concerne la place de la Gare (considérée un temps comme « périphérique » pour le réseau de TCSP, le centre d'affaires et futur « Centre Halles » servant de terminus), voir l'analyse multicritère des cinq solutions envisagées en 1980 AMS 781W32.

la demande de l'État, par l'un de ses services, le CETUR¹. Celui-ci conclura (fin 1977 ou début 78) que les deux opérations – l'amélioration de la circulation en centre ville (avec un chantier de TCSP) et la réalisation de ces lourdes infrastructures en première couronne – sont indépendantes.

Un autre aspect appelle attention : en janvier 1978, la SETEC fait part à la CUS de ses nouvelles prévisions². En janvier 1978, les coûts d'investissement pour le TCSP sont revus à la hausse : on passe, en moins de 18 mois, de 372 millions de Francs (août 1976) à 453 millions de Francs (janvier 1978). Les prévisions démographiques (argument stratégique s'il en est) sont, elles aussi, corrigées : on passe du chiffre de 492 000 habitants à celui de 432 000 pour 1985. Constatant le ralentissement économique, ainsi que des incertitudes qui planent sur l'aménagement de la ZAC au sud de l'agglomération (terminus de la première ligne), la SETEC révisé tous ses chiffres. Comme de son côté, l'État n'est plus guère en mesure d'honorer tous les engagements pris au début des années 1970³, les incertitudes atteignent un niveau élevé.

En 1978, un rapport sur la situation des transports en commun de l'agglomération strasbourgeoise fournit l'état des études en cours et le programme des actions à mener. L'hypothèse est posée que la première ligne en site propre (quasi « intégral »⁴) serait ouverte en ... 1985. Cet état des lieux signale l'ensemble des mesures prises ou à prendre :

- Concernant la voirie et la circulation (déviation des poids lourds, aménagement du secteur piétonnier, ouverture des voies rapides – contournement, pénétrante -) : des « études sont en cours pour supprimer le transit en centre ville »
- Concernant les transports en commun, la CTS a pris des mesures pour assurer une meilleure circulation des autobus (couloirs réservés), augmenter la fréquentation (gratuité pour certaines catégories d'usagers), améliorer l'exploitation.
- Par ailleurs va être mis en place le SIRAC (Système Informatique de Régulation Automatique de la Circulation) permettant « une meilleure adaptation des feux de carrefour au trafic réel » autrement dit d'assurer la fluidité des véhicules de toute nature (une mesure dont on peut se demander si elle n'est pas, en dépit de la faveur donnée aux autobus, un moyen d'encourager l'usage de l'automobile)⁵.

En novembre 1979, le Conseil de la CUS retient un tracé du TCSP mais attend des assurances de financement, de la part de l'Etat, pour lancer la procédure de déclaration d'utilité publique et procéder aux acquisitions foncières. Les hypothèses touchent toujours le « passage en souterrain », un arrêt du TCSP place de la Gare étant laissé en débat. À ces demandes d'« assurances », on ne sait quelles réponses furent données. Reste que, en février 1982, est lancé le concours d'ingénierie, sur la base notamment, des travaux de la SETEC. Résultat du concours de maîtrise d'œuvre : le GETAS (Groupement d'Études du Tramway moderne de l'Agglomération strasbourgeoise) constitué par le METRAM (Paris) groupe

¹ Rapport sur la situation des transports en commun de l'agglomération strasbourgeoise, 1978. AMS 272W103 et 781W12

² Ibid.

³ « La situation en matière de transports collectifs » in *Réflexions et questions. Les aménageurs s'adressent aux chercheurs*, DGRST, Ministère de l'Équipement, DAFU, 1977, pp.129-146 (NB : cet ouvrage aurait pu prendre place dans une section précédente - « Quelques jalons » - ; mais les auteurs et leurs fonctions ne sont pas mentionnés.)

⁴ Excepté les passages en souterrain. La longueur en demeure longtemps incertaine, avec plusieurs variantes... L'une d'entre elle est d'arrêter cette première ligne avant la gare (option que la SOFRETU n'a pu accepter en 1976), cf. rapport de la SETEC, décembre 1978, AMS 781W29

⁵ Sur le SIRAC, cf. la présentation qu'en fait la Compagnie Générale d'Automatisme (CGA) : P.-L. de Kerdaniel, « Strasbourg : la conjugaison de deux systèmes », *Urbanisme*, n°181-182, 1981, pp. 94-95.

composé de la SEMALY (Lyon) et de la SEMITAN (Nantes). Y seront ensuite associés d'autres bureaux d'études locaux ainsi que des professionnels (paysagiste, architecte)¹.

Enfin, dans ces années 1977-1982, il faut prendre en compte les sollicitations reçues à la CUS par les résidents, commerçants, ou associations de composition diverse. Dans les archives consultées aux AMS, on a ciblé dès le départ la période des années 1970 en privilégiant une entrée : le rôle pris par les bureaux d'études. Les manifestations venues de l'espace public ne semblent vraiment « enregistrées » et « archivées » qu'après 1977-78 (en particulier dans le quartier de Neudorf). Pour prendre la pleine mesure des diverses forces qui se manifestent, des effets de quartier, des réactions militantes et associatives, des positions politiques ou des mobilisations ponctuelles (exemple sur le quartier de la Gare, le quartier de la Krutenau ou celui de l'Esplanade, et surtout les commerçants du centre ville auxquels la Chambre de Commerce et d'Industrie prête main , etc.), d'autres sources seraient à mobiliser².

6. Éléments de conclusion

À la question posée dans cette partie : « Les études : pour décider, gouverner ou attendre... ? », les trois verbes ont trouvé, ici ou là, quelques illustrations, parfois fugaces. Dans le cas de Strasbourg, le verbe « attendre » paraît le mieux ajusté, si on considère les diverses étapes du développement du projet (1970-1982) et ses langueurs. Ce qui ne veut pour autant signifier que les études n'aient rien produit.

Outre leur fonction d'exploration et de mise en visibilité des problèmes soulevés par une intention vague (un TCSP), les études, toutes origines confondues, ont permis des prises de décisions intermédiaires (Conseil de CUS). Elles ont installé des petites controverses (dans l'univers local) qui, à leur échelle, ont eu de l'importance, mais restent peu lisibles leur audience et leurs effets plus larges. En revanche, un débat de fond s'est installé, lors de la confrontation entre la SETEC et la SOFRETU, dont les enjeux et les sources dépassent de beaucoup l'univers local. Débat qui, à Strasbourg, ne fut pas vraiment tranché, en raison des formes de gouvernement local – voire de « gouvernance »³ –, qui (hypothèse) n'autorisait guère au milieu des années 1970 à défendre une alternative à une machinerie « réaliste » installée de longue date et qui perdure jusqu'au début des années 1980.

On a cherché à le mettre en évidence : les débuts du projet strasbourgeois (1969-70) et les suites immédiates ne sont saisissables qu'en prenant en considération les sphères plus larges et les réseaux divers qui ont contribué à sa lente et pénible stabilisation. Bien entendu, aucun projet n'est dans un vase imperméable. Au-delà de ce que nous avons repéré des grands débats sur « l'utilité » des études, et la vigueur particulière qu'ils ont eu dans le domaine des transports en commun, les effets de réseaux, tant professionnels que militants se sont avérés éclairants, notamment pour le monde des ingénieurs spécialistes des transports. À la suite de cette enquête, on pourrait reconstituer plusieurs segments de ce monde des ingénieurs impliqués dans la question des transports, tenant compte de : leurs croisements (effet de coalition) comme leurs distances (effet de frontière), de leur formation initiale, de leur statut, de leur localisation (géographique ou selon les secteurs public/privé), de leur trajectoire professionnelle, de leurs engagements pour telle ou telle cause. Dans le domaine dit de l'urbanisme, plus mouvant, de telles catégories sont quasiment impossible à imaginer.

¹ Sur l'état des « études » en 1982, voir le rapport du GETAS AMS 717W467.

² En ne s'en tenant qu'aux archives de la CUS, il faudrait consulter les dossiers liés aux déclarations d'utilité publique (rapports des commissaires enquêteurs). Par ailleurs la Cour des Comptes formule en mars 1981 ses « observations concernant la cohérence des politiques de circulation, de transports publics et stationnement à Strasbourg », rapport que nous n'avons pas retrouvé. Courrier du Préfet du 24.12. 1980, AMS 331W244.

³ Ceci en fonction des forces en présence : les services techniques de la CUS et les organes directement sous sa dépendance (notamment la CTS).

De manière plus générale, le critère de la mobilité professionnelle pourrait bien être le premier à prendre en considération, si l'on cherche à comprendre ce qui traverse telle ou telle controverse ou vient en soutien de telle ou telle table négociation. À cet égard, Strasbourg fut le théâtre de multiples valse. Entre la DDE, le CETE (de l'Est, localisé à Metz), les services de la CUS, l'agence d'urbanisme (de Strasbourg notamment), la CTS et même l'Office public d'HLM les mutations/mises à disposition etc. ont été nombreuses, sans parler des aller-retour avec des bureaux d'études ; on a relevé aussi le cas d'un élu ayant été auparavant dans des fonctions administratives locales de haut rang¹. Si, à cette époque, la mobilité des fonctionnaires de l'Etat est quasi obligatoire, devoir ou pouvoir bouger ne leur est pas réservé. Et, ceux qui, dans le personnel politique et dans la sphère technico-administrative, ne « bougent » pas, feraient partie d'un autre segment professionnel, celui-ci étant aussi partie prenante des négociations autour de tel ou tel projet, ainsi du TCSP ; la différence entre ancrés et mobiles renvoie à des problèmes méthodologiques, que les sociologues du travail pourraient nous aider à mieux instruire.

Dans les années 1970, à Strasbourg, plusieurs bureaux d'études ont défilé, tant des bureaux privés ou para-publics, des bureaux/services publics, ces adjectifs – privé ? public ? parapublic ? – n'étant pas sans poser problèmes, comme cela a été mentionné plus haut. Si on en croit les archives, d'autres bureaux d'études ont été invités à travailler sur le cas strasbourgeois. Il en est ainsi de la société anonyme OTAM (Omnium Technique d'Aménagement, faisant partie du groupe OTH, « Omnium technique ») ou d'URATEC (bureau figurant dans la nébuleuse de la SETEC) ; ce sont deux bureaux avec lequel l'Agence d'Urbanisme de Strasbourg a travaillé. Cette Agence a aussi eu des liens informels avec des services de l'État que les archives ignorent (solliciter le CETE de Rouen plutôt que celui de Metz, découle d'une plus grande « complicité »²). Enfin, un grand étonnement ; dans toutes les sources visitées (archives CUS), aucun bureau d'études naviguant dans les eaux de la Société Centrale d'Équipement du Territoire, ne figure, alors qu'ailleurs ces bureaux (tel le BETURE) ont tenu une place non négligeable sur le marché des études. La SCET et ses relais n'étant pas rien, comment expliquer cette absence ?³

Cette investigation du côté du rôle pris par les études et les bureaux privés qui les ont réalisées, ne pouvait être qu'exploratoire. Après coup, cette posture précautionneuse se confirme et à double titre. D'abord les sources orales font défaut : il a été impossible de les lancer avant de constituer cette première base, nécessaire - et instructive à bien des égards - pour donner sens à une histoire du temps présent⁴. Le caractère sélectionné – déposer des archives est un acte lourd de conséquences -, de ce qui est mis aujourd'hui sous nos yeux,

¹ A ce jour, et pour la période qui précède 1965-77 (après cela bouge autant et les circuits s'élargissent), on a relevé : un secrétaire général ayant bénéficié de la grâce d'une élection ; un responsable de l'Office d'HLM arrivant à la ville de Strasbourg puis promu directeur de la CTS (1971) ; un second agent administratif passant de la Communauté urbaine à la CTS (en 1977) ; des agents de la DDE du Bas-Rhin passés à l'agence d'urbanisme et pour au moins l'un d'entre eux de cette agence à un bureau d'études privé, voire une société de services. Cela étant dit il faudrait repérer tous ceux qui, dans le personnel politique et dans la sphère technico-administrative, ne « bougent » pas. Ce qui pour notre thème est de la même importance.

² Information provenant de Michel Messelis recueillie lors de notre brève conversation (printemps 2010).

³ Parmi les sept bureaux d'études placés sous l'influence de la SCET, certains s'avéraient bien placés pour prendre place à Strasbourg, du fait de leurs divers champs de compétences et croisement entre transport et urbanisme (exemples : le BETURE – Bureau d'Etudes Techniques pour l'Urbanisme et l'Équipement – bien connu dans le domaine des études urbaines ; la SCETAUROUTE – Société Centrale d'Études et de Réalisations Routières – ou la SEREQUIP – Société d'Études d'infrastructures et d'Équipement). On suppose que ces bureaux d'études ont éventuellement (?) trouvé un marché à Strasbourg ce fut à l'invitation de la SEM d'aménagement locale (SERS). Pour le réseau des bureaux d'études de la SCET, « Répertoire d'adresses » des organismes d'études, *Aménagement du Territoire et Développement Régional*, tome IV, 1971, p. 725.

⁴ Voir les multiples questions qu'ont suscitées de la part des historiens les sources orales et « l'histoire du temps présent » ; ainsi les divers travaux dirigés ou suscités par Danièle Voldman.

laisse le chercheur ébahi, mais aussi sur sa faim pris qu'il est par une multitude d'énigmes. À l'évidence, les interprétations proposées ci-dessus mériteraient à tout le moins d'être contredites, voire s'il en est, d'être affinées.

Ensuite sur les bureaux d'études privés eux-mêmes, les sources sont rares, indirectes, et pour l'essentiel inatteignables. Il faut espérer qu'un jour des témoignages puissent être recueillis, que des archives de ces structures privées soient déposées ici ou là (exemple : Université Paris-Est, ex-Marne-la-Vallée : « La ville en mouvement »), que des témoignages soient recueillis. Ce n'est pas anodin : il en va d'une meilleure compréhension des interactions qui se sont installées dans les années 1970-80 entre les pouvoirs publics, à l'échelle locale et nationale, les services administratifs et techniques de l'État et la nébuleuse des « prestataires ». Il en va aussi d'une plus nette prise en compte des effets de structure et donc de contexte dans les projets « négociés ».

Prenons aussi en compte quelques dimensions des années 1990 et leurs suites. Depuis les années 1970, où la formule « marché d'études » fut utilisée, ses termes ont complètement changé de sens et bougent jour après jour. On ne se trouve plus dans un contexte de pré-décentralisation et loin des effets de la décentralisation (avec ses soubresauts – on parlait « re-concentration » dans les années 1990, avec des mises en question sur la pertinence des « blocs de compétences »). Et d'autres processus sont en cours qui font aujourd'hui d'un TCSP non plus « un » projet tentant d'intégrer les actions alentours mais une succession/comboinaison de projets de nature diverse, et devant composer avec une palette d'autorités/financeurs¹.

Sur le cas strasbourgeois, il ne s'agit donc plus de faire advenir un tramway (comme dans les années 70) ou de lui donner une forme concrète, que de déployer, de tirer le meilleur parti de ce qui est installé, ou de négocier (autre objet, autre temps... car ce qui est inscrit dans l'espace et pratiqué devient une aubaine pour relancer d'autres formes de négociations). À cet égard, au risque d'insister, un TCSP n'est pas un projet ordinaire (tel un bâtiment par exemple), parce que les négociations qui l'entourent prennent des formes/expériences qui se diffusent dans le temps et dans l'espace.

Prenons aussi en compte les années 2009-10, où le « marché » des études a pris un tout autre tour². Les bureaux d'études cités plus haut ne sont plus, depuis bien des années, les seuls à participer au jeu des études ; ainsi découvre-t-on, ici ou là, des bureaux d'études allemands présents à Strasbourg pour les prolongements du réseau de tramway. Le principe de la concurrence s'impose et prévaut au delà de toutes frontières. On est en droit de supposer que la figure de la « négociation » autour des projets d'aménagement (TCSP ou autres), nous va obliger à prendre plus que jamais au sérieux la rigidification des règles de droit (au nom de la dite concurrence) à les interroger ; et par suite à affiner encore plus les angles de recherche touchant à ce qui peut faire encore « négociation » dans la production de la ville.

NB : Tout ceci est encore à soumettre à tous ceux qui, de près ou de loin, ont eu affaire avec un projet de TCSP, à Strasbourg ou... ailleurs !

¹ Sur les dimensions en cause pour ce prolongement, N. Arab, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage. Les cas de la ligne B du tramway Strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*, Thèse de doctorat, École Nationale des Ponts et Chaussées, 2004.

² Ainsi sur les « marchés de définition », cf. analyses et témoignages sur les vertus et limites de cette procédure : *Marchés de définition. Une démarche de projet urbain*, Paris Ministère de l'Équipement, Délégation Interministérielle à la Ville - Direction générale de l'Habitation, de l'Urbanisme et de la Construction, janvier 2002 (en principe disponible sur le site du dit ministère). Puis sur internet (lagazettedescommunes.com) : « Trois procédures d'infraction contre la France », page consultée le 27.01.2010. Et *Le Moniteur* de décembre 2009 et janvier 2010.

Annexe :

GRETU (Groupe de Réflexion sur l'Économie des Transports Urbains), « *Une étude économique a montré...* ». *Mythes et réalités des études de transport*, Paris, Ed. Cujas, Collection GRAL, 1980, pp. 142-143.

« *Lettre n°4. Un lecteur convaincu par l'intérêt de la thèse de l'étude-plaidoyer*

Ville de Strasbourg

Strasbourg, le 22 septembre 1975

Le Maire

Monsieur le Directeur,

Vous avez bien voulu, par lettre du 19 juin, me communiquer une plaquette élaborée par un groupe de réflexion constitué par le Service Régional de l'Équipement de la Région Parisienne. Je vous en remercie vivement.

J'ai examiné ce document avec beaucoup d'intérêt. L'orientation générale dessinée par les auteurs mérite approbation. Le monopole technique dont disposent souvent les Administrations centrales présente en effet de sérieux inconvénients. Mais c'est surtout aux collectivités locales que devraient, à mon sens, être appliquées par priorité les conclusions du document.

L'élargissement de ces conceptions aux groupements d'usagers ou associations de défense pose des problèmes de principe beaucoup plus difficiles qui rejoignent d'ailleurs ceux posés par le financement des activités de tels organismes. Il paraît difficile d'envisager, comme le dit le document, que « tous les intérêts en cause dans chaque négociation puissent disposer de moyens d'études équitablement accessibles ».

Si l'on voulait favoriser l'expression de différents points de vue sur les questions de transport ou d'aménagement, le premier effort à faire concernerait l'information sur les grands projets (publics ou privés) ; la question du financement d'études me paraît à côté d'importance mineure.

Ce qui me frappe, c'est qu'il y a un très grand décalage entre les points de vue énoncés dans le document que vous m'avez communiqué et les pratiques courantes qu'il serait possible d'améliorer sans intervention d'« avocats-conseils » auprès de chaque « groupe d'intérêts » qui en ferait la demande. Il serait à mon avis raisonnable de donner une information accessible à tous sur les projets qui amèneront une modification importante du cadre de vie, ce qui exigerait notamment une modification profonde des procédures d'enquête publique qui parfois ressemblent à des parodies.

Veillez agréer, Monsieur le Directeur, l'assurance de ma considération distinguée et de mes sentiments dévoués.

P. Pflimlin

Monsieur Claude Collet
Directeur des Transports Terrestres
244, boulevard Saint-Germain
75 007 PARIS »

Annexe au rapport :
Photographies des réseaux de tramway de Montpellier et de Strasbourg



Ligne 2 (« la rame à fleurs ») Citadis 302 Alstom à Montpellier (Edouard Paris, 20 octobre 2006)



Ligne 1 (« la rame aux hirondelles ») Citadis 401 Alstom, Zac Malbosc à Montpellier (Edouard Paris, 7 mai 2010)



Alstom Citadis 403 à Strasbourg (Christine Blanc, 2 octobre 2009)



Bombardier Eurotram à Strasbourg (Christine Blanc, 2 octobre 2010)

Œuvres d'art installées le long des lignes de tram

Montpellier



« Hommage à Confucius » d'Alain Jacquet (1939, Paris) (photo M.Bozzola), situé dans le quartier Hôpitaux-Facultés.



A Montpellier, une rame Citadis 301 Alstom, venant du terminus "Odysseum", franchit le rond-point Ernest-Granier)(Edouard Paris).

Strasbourg



Œuvre d'art située le long de la ligne B du tram à l'arrêt Lycée Kléber (Christine Blanc 10/08/10)



Terminus Boecklin de la ligne E à la Robertsau
(Christine Blanc, 10 août 2010)



Pôles d'interconnexion



Place de l'Homme de Fer à Strasbourg
(Christine Blanc, 2 octobre 2009)



A Montpellier, le tramway au terminus
« Odysseum » (Edouard Paris, 1^{er} juillet 2000). On
retrouve l'installation d'une rotonde.



Place de la République à Strasbourg (Christine Blanc, 2 octobre 2009)



Station Corum, pôle de correspondance entre les lignes 1 et 2 du réseau de tramways de Montpellier (Michel Bozzola).



Végétalisation



Engazonnement des voies de tram à Strasbourg à proximité de la station Pont Churchill (Christine Blanc, 28 septembre 2010)



Engazonnement des voies de tram à Montpellier à Occitanie (M.Bozzola).



Le sedum près du dépôt Le Mans à Montpellier (M.Bozzola).



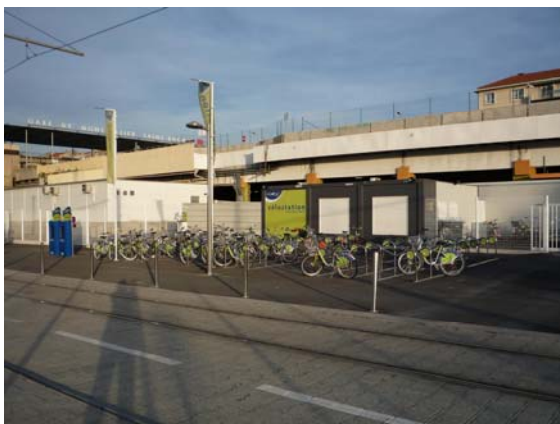
Intermodalité



Véloparc à Strasbourg (station Pont Churchill)
(Christine Blanc, 28 septembre 2009)



Station vélo magg à Montpellier (Cécile Frank, 27 juillet 2010)



Vélostation gare à Montpellier (M.Bozzola).



Arrêt vélostation à Montpellier (M.Bozzola, 27 juillet 2010)



Intermodalité bus/tram : terminus Jacou avec la correspondance avec le bus 22 (M.Bozzola).

Travaux d'extension des réseaux de tram

Ligne F à Strasbourg :



Travaux à l'Esplanade (Christine Blanc, novembre 2009)



Travaux au centre ville (Christine Blanc, 5 août 2010)

Travaux à Montpellier :

Lantissargues (février 2005, Michel Bozzola)



Verdanson (mars 2005, M. Bozzola)



Verdanson (avril 2006, M. Bozzola)



Le Verdanson aujourd'hui (M. Bozzola)



Viaduc routier Loubat (mars 2006, M.Bozzola)

Travaux à Montpellier rue de la Saunerie où il y a actuellement des travaux de fouilles archéologiques avant la mise en place des réseaux de la ville (téléphone, eau, électricité...) pour la future ligne 3 du tramway (Cécile Frank, 20 juillet 2010).



Le plus gros chantier de la ligne 1 ; passage de la ligne 1 au même niveau que la ligne SNCF, les voitures passent au dessus sur un viaduc.

Allée de la Citadelle entre la Comédie et le Corum (octobre 1998, M.Bozzola).



Pose de la voie à Rives du Lez ; les anarchistes veillent (janvier 1999, M.Bozzola).



Réalisation du viaduc et du passage piéton entre le Lycée Joffre et l'Esplanade (Février 1999, M.Bozzola).



Restructuration à Antigone pour créer un passage entre le passage piéton et la ligne 1 et la place du Nombre d'or. Les appartements (locatifs HLM) ont été rachetés (mars 1999, M. Bozzola).



Destruction d'un quartier ancien et insalubre, l'îlot de l'arquebuse, route de Nîmes (octobre 1999, M.Bozzola).

Présentation de la 3^e ligne de tramway à Montpellier sur la place de la Comédie.



(photos Cécile Frank, été 2010)

Aménagement liés à l'arrivée du tram



Réaménagement de la Place de l'Etoile en parc arboré et Centre administratif de la CUS



Station de tram Pont Churchill ligne E (Pont à niveau remplaçant l'ancien viaduc Churchill)



Médiathèque André Malraux réalisée dans les anciens bâtiments des armements Segmuller, près du pont Churchill



Centre commercial Rives Etoile, situé entre la ligne A et la ligne E (vue depuis la station de tram Place de l'Etoile de la ligne A)(Christine Blanc, 28 septembre 2009)



Centre commercial et médiathèque vus depuis la station Pont Churchill.

Divers



Sticker collé sur les trams strasbourgeois à l'occasion de l'élection des nouveaux députés européens (Christine Blanc, 2 octobre 2009).



Panneau de signalisation signifiant la priorité au tram sur l'ensemble des autres circulations (Christine Blanc, 2 octobre 2009)

Des rails pour tisser des liens ? Les tramways à l'épreuve de la négociation dans les projets urbains

Philippe Hamman, Christine Blanc, Viviane Claude, Cécile Frank et François Nowakowski

Sur le thème du projet architectural et urbain, les connaissances ont pris des directions variées, s'attachant aux formes de son organisation, ses acteurs, les doctrines qui le sous-tendent, les dispositifs politiques qui les encadrent, ses effets économiques et sociaux, etc. L'entrée par la négociation s'y présente souvent « en creux » ou au détour d'enquêtes portant sur d'autres objets.

Notre recherche interroge les projets de tramways urbains, quant à la nature des relations qui se font/défont à la fois dans des processus de transformation et dans ce que ces processus fabriquent comme dispositifs spatiaux. Ce choix distingue pour une part notre réflexion des objets qui ont été travaillés par les autres équipes du programme « Le projet négocié », davantage centrés autour du « bâtiment » ou de « l'habitat » et des modes d'expérimentation repérables. C'est sur la transversalité des questionnements adressés au projet de tram que nous nous concentrons, ce qui permet d'ouvrir des pistes de dialogue, autour du projet et de la ville « durables », de la participation citoyenne, de ce que représente un quartier dans la ville et, plus largement, de la fabrique urbaine – et des urbanités – en train de se faire. Partant de ce canevas, deux agglomérations ont fait l'objet d'une attention particulière : Strasbourg et Montpellier, entre lesquelles un certain nombre de circulations d'acteurs et de références sont perceptibles.

Entrer dans le débat par le projet, et non par une opposition entre des opérations « sociales » et/ou « environnementales », permet de dégager des intersections, qui peuvent s'accompagner de négociations, sachant qu'un projet, quel qu'il soit, est enchâssé dans un ensemble d'autres à diverses échelles. Cette dimension pluri-scalaire et sa gestion concrète se sont imposées à mesure de la recherche comme un fil conducteur. Plutôt que de se demander si la montée en puissance du répertoire du développement durable « associe », dans les discours et/ou les actions menées, le pan social et le pan environnemental des projets de tram, c'est l'immixtion des registres opérée à travers la construction du tram comme « grand projet » qui a retenu l'attention, au même titre que les résistances rencontrées. Nos investigations abordent ainsi le projet comme arène (politique, professionnelle...), comme scène (d'action publique et de l'espace public), comme figure et figuration à la fois, et, par là, comme objet/sujet concret de négociations ou non. Ces quatre entrées de départ se sont révélées intimement liées à partir du moment où l'on s'attache à spécifier, à l'aune des projets de tramway, ce que désignent un projet urbain, un « grand projet » et *in fine* un « projet négocié ».

Organisation du rapport :

Partie 1 : La négociation dans les projets urbains de tramway : perspectives transversales

I. La négociation à l'épreuve des projets urbains de tramway : un cadrage

II. Regards croisés sur les projets strasbourgeois et montpelliérains

Partie 2 : Focales d'approfondissement : configurations territoriales et projet négocié-négociable ?

I. Créer, négocier et vivre un morceau de ville autour du tramway : le cas de l'« îlot de Lombardie » et du quartier des « Rives du Bohrie » à Strasbourg

II. Dénoter et connoter : les images du projet « urbain » de tramway publiées dans les magazines municipaux et intercommunaux de Montpellier et Strasbourg (2002-2008)

III. Débats et production de consensus autour des enjeux environnementaux du tramway de Montpellier

IV. Commerçants et chantier du tramway : entre tensions et transactions sociales

V. Les études : décider, gouverner, ou attendre... ?

Mots-clefs :

Projet urbain, négociation, transactions sociales, déplacements urbains, tramway, espace, ville, agglomération, développement social des quartiers, environnement, développement durable, intermodalité, sécurité, « grand projet », études, travaux, images du tramway, mobilisations, résistances, associations, concertation.