



Le cas du tramway : appropriations locales et construction d'un objet standard d'action publique

Benoît Demongeot

► To cite this version:

Benoît Demongeot. Le cas du tramway : appropriations locales et construction d'un objet standard d'action publique. Journée d'étude du laboratoire junior MOSAP (ENS-Lettres et Sciences Humaines) "Les savoirs, de leur production à leur mobilisation. Enquêtes sur les politiques de transport", Apr 2008, Lyon, France. halshs-00377294

HAL Id: halshs-00377294

<https://shs.hal.science/halshs-00377294>

Submitted on 21 Apr 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Benoît Demongeot

Allocataire de recherche en science politique
Université Pierre Mendès-France Grenoble 2
Laboratoire PACTE-Politique et Organisations

Accueilli au Laboratoire d'économie des transports
ENTPE – CNRS – Université Lumière Lyon 2
Tél.: 04 72 04 77 05
Mél : benoit.demongeot@entpe.fr
Site : <http://www.pacte.cnrs.fr/Membres/Demongeot.htm>

Journée d'étude du laboratoire junior MOSAP

Les savoirs, de leur production à leur mobilisation Enquêtes sur les politiques de transport

ENS-Lettres et Sciences Humaines, Lyon, 22 avril 2008, 10h-16h30

Communication

Le cas du tramway : appropriations locales et construction d'un objet standard d'action publique

Avant-propos :

Compte-rendu d'escapade sur le réseau Internet, en décembre 2007

*1 500 kilomètres de lignes nouvelles de tramway
ou de bus protégés venant s'ajouter aux 329 existantes dans les 10 ans*
Programmes issus du Grenelle de l'Environnement, novembre 2007
www.legrenelle-environnement.fr

Le tramway, pour un nouvel espace urbain plus convivial !

Descriptif du tramway de Nice, inauguré le 24 novembre 2007, "Une nouvelle ville", www.tramway-nice.org.

Peut-être la plus belle des réussites de la 3ème ligne de tramway : la requalification urbaine.

Comme une invitation à la flânerie empreinte de curiosité...

Le Grand Livre de Tram 3, Publication du SMTC, Grenoble, 2006, 70 pages. Page 53

Le tramway est une occasion de créer un véritable réseau de transport en commun solidaire

Descriptif du projet de tramway de Brest, "Un tram pour l'Agglo", www.lettram-brest.fr.

*Le TramTrain de l'agglomération mulhousienne a, dès le départ, été conçu à l'échelle de la
région urbaine de Mulhouse pour répondre aux besoins quotidiens de mobilité des gens qui
vivent, travaillent, étudient, achètent ou flânent en ville, sans tous y habiter.*

Explications sur le tram-train de Mulhouse, "Tout savoir sur le TramTrain", www.tram-train.org

Introduction

En France, plusieurs travaux récents sur l'action publique au niveau régional et local mettent en avant un constat à première vue paradoxal : des dynamiques de standardisation et de différenciation seraient concomitamment à l'œuvre. Les observateurs ne s'accordent pas pour déterminer laquelle de ces dynamiques est la plus puissante. Tandis que certains insistent sur le rôle croissant des savoirs / idéologies professionnels et des réseaux experts dans la circulation de recettes d'action publique, gage d'une relative homogénéité [ARNAUD, LE BART, PASQUIER, 2006], d'autres mettent en avant l'existence de styles politiques propres à certains territoires, styles dont on pourrait déceler la singularité dans les "récits" entourant les politiques publiques mises en œuvre à leur échelle [FAURE 2007, FAURE & GOURGUES 2007].

Dans le cas du tramway, la dialectique savoir / pouvoir prend une saveur toute particulière. Tout d'abord, le recensement des projets en cours ou récemment aboutis laisse une impression forte. La diffusion – plus précisément, le retour – du tramway est spectaculaire. Inspirés par quelques initiatives pionnières¹, les réseaux de tramway fleurissent un peu partout en Europe, d'Edimbourg à Athènes, de Dublin à Florence en passant par Barcelone et Stuttgart. En France, on ne compte pas moins de 14 inaugurations de lignes nouvelles ou extensions au cours des années 2006 et 2007. Les réalisations font la part belle au design, avec des rames aux lignes arrondies et futuristes, un mobilier urbain et des stations aux formes recherchées. Elles réservent souvent une bonne place à l'art contemporain, comme le long de la ligne des Maréchaux à Paris, ou le long du tracé niçois. L'intégration avec les autres modes de transports (parkings-relais, titres de transports multi-modes...), l'information en temps réel à chaque station et l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite sont passées du statut d'innovation à celui de standard d'exigence.

¹ En France, les villes de Nantes et de Grenoble se lancent dans des études détaillées à la fin des années 1970. Les deux premières lignes sont inaugurées respectivement en 1985 et 1987. Il est à noter que si certains pays avaient abandonné le mode tramway dans les années 50 (Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Royaume-Uni), d'autres avaient conservé tout ou partie de leurs réseaux historiques (Europe du Nord et de l'Est).

Visuellement, voilà ce que pourrait donner le patchwork d'une collecte "premier coup d'œil" :



En haut à gauche : Le tramway de Lyon, ligne T2. Crédits : Photothèque TRANS'BUS.
 En haut à droite : La ligne de tramway des Maréchaux à Paris (T3). Crédits : Techno-science.net, 2006.
 En bas à gauche : Le tramway de Grenoble devant le Palais de Justice (Ligne B). Crédits : SMTC, 2006.
 En bas au centre : Le tramway de Marseille rue de la République. Crédits : Lucien Dorlet, 2006.
 En bas à droite : Le tramway de Dublin en circulation. Crédits : Site Internet gouvernemental "Transport 21", 2006.

À travers la lorgnette d'un produit final² bien visible comme une rame de tramway, les villes françaises, ont donc l'air de développer des politiques de déplacements relativement homogènes. La cause paraît entendue. Mais si l'on remonte dans le cycle de ces politiques publiques, si l'on se plonge dans les situations locales pour décortiquer les processus de décision ayant donné le jour à l'objet tramway, peut-on dresser le même constat ? Par ailleurs, retrouve-t-on cette homogénéité à l'échelle européenne ? L'analyse des savoirs comme des discours justificatifs mobilisés dans un échantillon de villes donne matière à craqueler quelque peu le constat d'uniformité. En effet, des formes d'expertise diverses et concurrentes

² Produit final au sens où l'on peut considérer le tramway dans l'approche séquentielle classique des politiques publiques. C'est bien le "produit final d'un processus politico-administratif", le "résultat tangible de la mise en œuvre" [KNOEPFEL, LARRUE, VARONE, 2001, page 243].

se développent au sein des réseaux d'acteurs investis au fil des projets. Il faut dire que le tramway est à la confluence de nombreux objectifs de politique publique, et suscite de nombreuses attentes de la part des acteurs qui le promeuvent - ou le combattent. Le florilège de discours rapporté en avant-propos témoigne de cette diversité. Évidemment, ces discours ne font pas que cohabiter ou se nourrir l'un de l'autre. Lorsqu'il s'agit de passer de la conception d'une ligne de tramway à sa concrétisation dans l'espace urbain, les conflits potentiels sont nombreux. Sans surprise, ces conflits affectent et sont affectés par les formes d'expertises rattachées aux différents discours justificatifs.

La première partie de cet exposé traite de l'appropriation du tramway en France, et de son imposition comme objet-recette du développement durable urbain. On ne manquera pas de souligner l'influence de l'appropriation locale de savoirs spécialisés et de leur circulation dans ce processus. La deuxième partie nuance cette standardisation des savoirs et des politiques menées en mobilisant deux exemples : Grenoble et, pour sortir du contexte français, Dublin. Dans ces deux villes, les controverses observées mettent à jour des discours et des savoirs antagonistes qui semblent s'inscrire dans le modèle de la dispute publique tel que l'énonce la sociologie pragmatique.

I- Le tramway, succès d'un "objet" standard de la ville durable en France

1- Le tramway un objet d'action publique porteur de vertus et d'attributs

Analytiquement, le tramway peut être qualifié d'"objet d'action publique". Certes, les rames sont construites par des acteurs privés et vendues sur un marché spécialisé, mais l'objet qui nous intéresse, c'est le tramway en tant que combinaison d'un parcours sur rail, de stations, d'une flotte de véhicules, d'une vitesse et de bien d'autres éléments s'inscrivant dans un espace urbain déterminé. Le tramway prend corps à travers un tracé, et la production d'un tel objet est le fruit d'un processus de décision dont la puissance publique, nationale ou locale selon les contextes, maîtrise les principaux paramètres.

Pour comprendre le processus de standardisation de l'objet tramway comme recette ou solution vers l'horizon de la ville durable, nous proposons de distinguer :

- Les vertus de l'objet, telles qu'elles apparaissent dans les discours de promotion qui l'accompagnent. Ces vertus concernent l'impact projeté d'une ligne de tramway sur les déplacements urbains, l'aménagement et le fonctionnement de la ville en général, son image, le style de vie des citoyens...
- Les attributs de l'objet, à savoir ses caractéristiques physiques : localisation, vitesse, espacement et configuration des stations, design intérieur, tarification... Dans cette logique, l'objet tramway est une combinaison d'attributs localisés.

Au "service" de chaque vertu tend à se former un ensemble de savoirs et de formes d'expertise plus ou moins consolidées, qui vont donc se retrouver associées ou confrontées dans le contexte de chaque projet.

2- La structuration nationale de l'offre : concours Cavaillé, Tramway Français Standard et politique de subvention aux "TCSP"

La plupart des écrits consacrés au tramway commencent par s'amuser du retour de ce mode de transport voué aux oubliettes de l'histoire au début des années 1950. Sacrifions au rite pour rappeler qu'au début des années 1970, au moment où la congestion automobile des centres urbains gravit les échelons dans la liste des problèmes publics, seules trois lignes de

tramway de la "France d'avant" demeurent en service. Marseille et Saint-Étienne ont conservé une ligne en centre-ville tandis que Lille, Roubaix et Tourcoing sont reliées par le Mongy, un tram qui circule sur une voie sur ballast. L'industrie française des transports publics n'a alors que des autobus sur son catalogue.

L'impulsion en faveur du retour du désuet tramway, du "péril jaune" comme l'appelaient les Nantais, se fait en deux temps. Elle est à l'initiative de la Direction des Transports Terrestres, au sein du jeune Ministère de l'Équipement³. Dans un premier temps, une vague de programmes de recherche-développement tous azimuts est soutenue, avec l'idée de concevoir, par un véritable saut technologique, un mode de transport de l'an 2000 pour les villes trop petites pour s'équiper d'un réseau de métro. C'est l'époque des projets *Urba* (monorail à moteur linéaire), *Aramis* (métro ultraléger avec modules indépendants) ou *Poma 2000* (monorail). Dans un deuxième temps, face aux incertitudes opérationnelles de ces programmes technologiques très ambitieux, la Direction des Transports Terrestres change son fusil d'épaule pour promouvoir un mode de transport éprouvé susceptible d'être modernisé, le tramway. En février 1975, le secrétaire d'État aux Transports de l'époque, Marcel Cavaillé⁴, propose ainsi un financement à 8 agglomérations pour réaliser une "étude légère déterminant un réseau primaire de tramway" : Bordeaux, Grenoble Nancy, Nice, Rouen, Strasbourg, Toulon, Toulouse. Parallèlement, le Ministère lance un concours à l'attention des grands acteurs industriels du secteur pour l'élaboration d'un "Tramway Français Standard" (TFS), qui doit à terme équiper les futurs réseaux. Un cahier des charges est imposé aux participants.

À l'origine, c'est donc l'État qui a amorcé le retour du tramway par une double action sur l'offre et la demande de transports publics. L'action auprès des industriels va permettre l'émergence d'une offre, dont il convient de remarquer la caractérisation : le tramway sera "français" et "standard". Standard, voilà un cahier des charges qui nourrit notre problématique, et dont l'intitulé se suffit à lui-même pour révéler la vision sous-jacente des politiques publiques locales qu'il contient. L'action auprès des collectivités locales recourt à un instrument incitatif, la carotte financière pour l'ingénierie de projet, assortie d'un appel à volontaires restreint. Il convient toutefois de nuancer l'autonomie des collectivités sollicitées, dont beaucoup sont alors assez dépendantes des services déconcentrés de l'État en matière

³ Pour rappel, le Ministère est constitué en 1967, essentiellement par la fusion du Ministère des Travaux Publics et de celui de la Reconstruction et de l'Habitat.

⁴ Marcel CAVAILLÉ, sénateur de 1971 à 1974 (centriste), Secrétaire d'État aux Transports de 1974 à 1978, puis Secrétaire d'État au Logement de 1978 à 1980.

d'expertise transport. La dépendance est également financière malgré la ressource locale du versement transport depuis 1973. L'État va financer au coup par coup les premiers projets à hauteur de 50% environ (hors aménagements urbains induits), avant de définir des procédures de subvention. En février 1994, une circulaire fixe des critères et des seuils à la part de financement de l'État pour les projets de transports collectifs en site propre (TCSP) de province. Ce financement est peu modulé, aux alentours de 20%. Il va être aussitôt très sollicité avec la deuxième vague de projets (Lyon, Montpellier, Nancy, Orléans...).

Cependant, si l'impulsion est nationale, la concrétisation du retour du tramway doit beaucoup à l'appropriation locale de l'opportunité offerte. À la fin des années 1970, pour des raisons de contexte politico-social local qu'il n'est pas possible de détailler ici, seules les villes de Nantes et de Grenoble engagent des études de faisabilité lourdes puis d'avant-projet et valident le choix du tramway. Nantes n'était d'ailleurs pas dans la liste des villes sélectionnées par le Secrétariat d'État. Le syndicat intercommunal de l'agglomération rouennaise puis les communes de Saint-Denis-La Courneuve-Drancy-Bobigny suivront peu après, avec dans ce dernier cas un rôle prééminent du Syndicat des transports parisiens (alors contrôlé par l'État) et de l'entreprise nationale RATP. Du côté de l'offre, les premières rames du TFS sortent des usines Alsthom à partir de 1980. Le concours a sans surprise été remporté par un groupement conduit par le "champion national", qui sera d'ailleurs brièvement nationalisé entre 1982 et 1987. La première vague de projets de tramways est adoptée et promue localement sur des bases proches de l'expertise nationale d'alors sur les transports urbains. Même si l'on constate, à Nantes et à Grenoble, une appropriation des énoncés dans le sens de l'innovation et de l'image pionnière de l'agglomération, le tramway est avant tout une affaire de décongestion du centre-ville, de réponse à la saturation et à la lenteur de certains itinéraires bus. Pourtant, dans un deuxième temps, une fois les premiers objets advenus dans les espaces urbains concernés, une fois le succès de fréquentation et d'image rencontré, une fois les premiers effets induits appréciés, l'idée tramway va être fortement intégrée dans les démarches prospectives locales, appropriée et reformulée au sein des agglomérations pionnières. Retravaillée au niveau local, l'idée tramway va se diffuser de manière accélérée à travers la multitude des réseaux de professionnels et d'élus locaux (Groupement des Autorités Responsables de Transport, associations de maires, réseau du CERTU notamment), ou tout simplement par voie de presse. Elle va rencontrer une notion en voie de percolation dans tous les secteurs de l'action publique à partir du milieu des années 1990 : le développement durable.

3- Le rôle des expérimentations locales dans l'évolution de l'objet et la cristallisation des énoncés tramway=développement/ville durable

Déterminant dans la renaissance de l'objet et l'incitation initiale des acteurs locaux, l'État n'est pas décisionnaire en matière de transport public urbain, hormis en région parisienne jusqu'en 2005. Son influence a été certaine tant qu'il participait au financement des projets de tramway, mais dès les premières réalisations, ses services ne sont pas intervenus dans la promotion des projets ni dans la conception et l'insertion urbaine des tracés. Depuis la suppression de la ligne "soutien aux projets de transports collectifs en site propre" dans le budget 2004, l'État ne joue même plus le rôle de financeur.

Dans le même temps, les controverses et les évolutions du débat politique dans les agglomérations concernées ont fortement contribué à transformer peu à peu le tramway. Un excellent exemple d'évolution de l'objet tramway grâce à une controverse locale est celui de son accessibilité aux personnes à mobilité réduite. Initialement, le cahier des charges du TFS ne mentionnait pas la question des personnes handicapées. Comme pour un train classique, les éléments de motorisation avaient été placés par les ingénieurs d'Alstom au niveau des roues. Ces éléments élevaient obligatoirement le plancher de la rame, rendant l'accès difficile depuis le quai des stations. À Grenoble, en 1982-83, une très forte mobilisation des associations locales de personnes handicapées a fini par être relayée par les élus locaux, qui à leur tour ont fait pression sur le constructeur pour qu'il intègre des modifications dans le TFS. Gilbert BIESSY, alors président du syndicat mixte des transports de l'agglomération grenobloise, témoigne :

"On les a rencontrés [les associations de handicapés] à de nombreuses reprises, bon, ils voulaient féroce... en disant, si vous faites le tram, il faut qu'il soit accessible, sinon c'est pas la peine de le faire. [...] Et puis bon, on a dit aux gens qu'on mettrait tout en œuvre."⁵

Finalement, un arrangement technique a pu être trouvé (éléments de motorisation placés sur le toit des rames) à l'issue d'une recherche-développement financée de manière originale (50% Direction des Transports Terrestres, 30% Alstom, 20% Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération grenobloise, remboursé en partie par les collectivités acheteuses suivantes). La nouvelle vertu de l'objet (accessibilité) a débouché sur un nouvel attribut (palettes d'accès rétractables). Dans ce cas, la différenciation de l'action publique locale (Nantes n'avait pas demandé l'accessibilité) n'est que temporaire puisque

⁵ Entretien avec Gilbert BIESSY, Président du SMTIC de 1977 à 1985 et de 1995 à 2001. 25 septembre 2006, Échirolles.

l'option devient le standard. Ce standard d'accessibilité, aujourd'hui décliné sous la forme du plancher bas intégral, s'est d'ailleurs diffusé à l'ensemble des modes de transport public urbain. On pourrait donner un exemple plus récent de ce phénomène avec l'alimentation par le sol obtenue par la Communauté urbaine de Bordeaux, à la suite d'une forte mobilisation pour la préservation de l'esthétique du patrimoine historique local.

Toutes les vertus accolées au tramway ne se traduisent pas nécessairement par une déclinaison directe en attributs. Le même objet ou presque, après s'être imposé pour des raisons de congestion urbaine et de capacité par rapport au bus, se voit aujourd'hui mis en avant pour des raisons beaucoup plus larges, comme en témoigne le bouquet de citations proposé dans l'avant-propos de cet article. Il se voit surtout érigé en recette pour la mobilité et la ville durables, transpositions enrichies du développement durable au domaine des transports et de l'urbanisme. Cette relative symbiose entre des notions, la "mobilité durable", la "ville durable" et un objet, le tramway, s'est à notre avis largement forgée au fil d'expériences locales, par addition et redondance de discours locaux. Certes, il convient de prendre en compte l'évolution progressive des objectifs dans un secteur d'action publique comme les transports urbains, évolution dans laquelle l'impulsion centrale reste importante. Pour la France, on peut supposer que l'État a joué un rôle de relais dans la lente diffusion de la notion quasi-référentielle de mobilité durable⁶, notamment en faisant évoluer les procédures locales de planification⁷. Cependant, notre hypothèse est que si les idées générales autour de la mobilité et de la ville durables se sont consolidées dans des cénacles internationaux, notamment scientifiques, leur accollement à des recettes pratiques, à des projets urbains concrets est principalement le fait d'acteurs locaux en responsabilité. L'exemple de l'évolution des discours de promotion des lignes successives du tramway de Grenoble est à ce titre éloquent.

⁶ On semble en effet être en présence d'un référentiel d'action publique au sens où l'ont défini Bruno JOBERT et Pierre MULLER (*L'État en action*, PUF, Paris, 1987). Une macroanalyse serait fort intéressante pour détailler les contours, l'imposition et la diffusion de ce référentiel, pour en repérer les médiateurs. Schématiquement, les valeurs et objectifs promus sont une réduction de la part modale de l'automobile au profit des transports en commun, du vélo et de la marche à pied. Plus largement, une certaine image de la ville durable est mise en avant : compacité, proximité, mixité du zonage et des usages, respect de la biodiversité...

⁷ On pense en premier lieu aux Plans de Déplacements Urbains (PDU), rendus obligatoires pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) du 30 décembre 1996 (loi n°1996-1236). On pense aussi aux Schémas de cohérence territoriale (SCOT) instaurés par la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 (loi n°2000-1208). Le SCOT est sensé créer les conditions d'une "mobilité durable" grâce à une meilleure articulation entre transports et urbanisme.

À la fin des années 1970, l'idée de la première ligne s'était imposée comme à Nantes sur des arguments déjà cités de congestion du centre-ville et sur l'efficacité accrue que promettait le mode tram comparé aux cortèges de bus polluants et saturés qui circulaient sur le "tronc commun" de l'époque. Les préoccupations d'insertion urbaine étaient déjà présentes, mais elles portaient essentiellement sur la requalification patrimoniale du centre-ville et le renforcement d'un deuxième pôle de centralité au Sud (Villeneuve). Pour le projet Tram 3, le discours de promotion s'est appuyé sur deux arguments nouveaux.

Le premier argument est d'ordre urbanistique, voire géopolitique. C'est l'idée, défendue par plusieurs partis locaux dans la campagne des municipales de 1995, que le tramway constitue l'apport décisif d'une opération de grande ampleur : le réaménagement des Grands Boulevards grenoblois. D'un point de vue physique, les immeubles bordant les boulevards étaient devenus des repoussoirs en raison du bruit de la circulation, de la noirceur des façades et de la vétusté de certains d'entre eux. Mais au-delà, le passage du tramway a été annoncé comme l'occasion d'élargir le centre-ville - particulièrement exigu⁸ :

"Donc la décision en 1995 a été d'aller vers un site tram qui traverse notre agglomération d'Est en Ouest mais qui ne passe pas forcément par l'hypercentre-ville. Ça nous a permis d'avancer dans des réflexions, en même temps, qui étaient de dire : "On a un centre-ville qui est trop petit [...]". A partir du moment où on faisait une ligne de tram qui jouxtait le centre-ville mais qui ne rentrait pas dedans, ça nous permettait d'agrandir le centre."⁹

Le tracé choisi a été paré de vertus urbanistiques impressionnantes : éviter une desserte radiale périphérie – centre tout en matérialisant une extension du cœur d'agglomération et tout en gommant la coupure physique et sociale que constituent les Boulevards vis-à-vis des quartiers Sud :

"Cette coupure qui fait que les gens qui habitaient de part et d'autre avaient des biens fonciers qui étaient en train de s'écrouler. Parce que ça valait plus rien, un appartement dans cette partie des Boulevards.

Et puis c'était beaucoup plus grave, parce que... Il y avait deux Grenoble, quoi. Il y avait le Nord de l'autopont. Et après il y avait le Sud, qui progressivement nous emmenait sur le cours de la Libération, avec d'un côté Mistral, et de l'autre côté la Villeneuve. C'est à dire au Sud, c'est la zone... Et ça, pour une ville, ce n'est pas possible. Donc le fait d'avoir fait imploser ce truc, je trouve que c'est une décision politique extrêmement importante."¹⁰

Le second argument est à la fois urbanistique et environnemental : il faut réduire la circulation automobile en redistribuant l'espace public. Cette priorité aux transports collectifs

⁸ L'hyper-centre de l'agglomération, en gros la ville ancienne et les quartiers de type haussmannien, a une superficie inférieure à 10 hectares.

⁹ Entretien avec Jacques CHIRON, Adjoint aux Déplacements de la Ville de Grenoble (PS), élu depuis 1995, Président de la SEMITAG, le 18 septembre 2006.

¹⁰ Entretien avec Gilbert BIESSY, le 25 septembre 2006.

et aux modes doux est le pendant de la visée urbaine déjà évoquée (mettre fin à l'"autoroute urbaine", à "l'égout à voitures"), mais se justifie tout autant par des objectifs de réduction de la pollution atmosphérique et des nuisances sonores, très largement évoqués. La thématique des économies d'énergie en lien avec la lutte contre le réchauffement climatique fait son apparition en cours de projet : elle est absente des premières délibérations et de l'étude de faisabilité de 1998, mais figure dans le dossier d'enquête publique de 2001. En fait, le "méta-argument" du changement climatique à commencer à irriguer le discours sur les déplacements à Grenoble au moment de la préparation du PDU de 2000.

Englobant ces deux arguments, la notion de développement durable est utilisée timidement dans le rendu final de l'étude de faisabilité du projet Tram 3 (janvier 1998), puis plus largement au moment de l'adoption du mode ferré en juillet 1999 :

"Le choix du mode tramway que je vous propose est un choix raisonné qui, en résumé, se fonde sur une approche réaliste des besoins, une valorisation des investissements et s'inscrit pleinement dans le long terme comme le garant d'un développement durable..."¹¹

Aujourd'hui achevé, le projet de tramway est plus que jamais vanté par le SMTC comme une vaste opération de réaménagement de la ville, au point de minorer sa fonction transport proprement dite :

"Peut-être la plus belle des réussites de la 3^{ème} ligne de tramway : la requalification urbaine. Plus verts, embellis, apaisés, les qualificatifs ne manquent pas pour décrire la métamorphose des espaces urbains rencontrés..."¹²

L'exemple de Grenoble ne suffit sans doute pas à le prouver mais c'est à notre avis dans la construction des discours locaux que s'est consolidée l'association entre l'objet tramway et de nombreuses vertus (réhabilitation urbaine, lutte contre la pollution atmosphérique, économies d'énergie, changement d'image des quartiers traversés...), elles-mêmes chapeautées par l'idée de développement/ville durable. Le récent Grenelle de l'Environnement ne ferait qu'entériner l'association en faisant de la construction de 1500 kilomètres de lignes nouvelles une des annonces-phares de l'action publique à venir. De l'extrait repris en avant-propos, qui évoque aussi les bus en site propre comme possibilité, les médias n'auront le plus souvent gardé le tramway. Avec le Grenelle de l'Environnement, on assisterait à une sorte de standardisation nationale d'une politique publique forgée localement.

¹¹ Discours de Gilbert BIESSY, président du SMTC, lors du débat du comité syndical sur le choix du mode ferré en juillet 1999.

¹² *Le Grand Livre de Tram 3*, Publication du SMTC, Grenoble, 2006, 70 pages. Page 53.

II- La déclinaison locale de l'objet à Grenoble et Dublin, deux types de conflits d'expertise et leurs impacts

1- À Grenoble le conflit entre expertise "ingénierie des transports" et expertise "urbaniste" : la controverse de Saint-Martin d'Hères et ses suites

Dans la métropole dauphinoise, on constate une forte imbrication et une longue tradition de travail en commun entre les élus locaux et les techniciens des différents pôles d'expertise. Indéniablement, la fabrique des indicateurs et du savoir en matière de tramway bénéficie d'une grande autonomie au niveau local. Au total, on peut estimer qu'une petite cinquantaine de personnes participe au processus de décision sur l'enjeu des transports collectifs. La notion classique de communauté de politique publique ["policy community", MARSH & RHODES, 1992] est assez pertinente pour caractériser le réseau que forment ces personnes : sectorisation consolidée, grande permanence du personnel politique et technicien, échanges nombreux et circulation des professionnels entre les institutions, prééminence de quelques élus, intégration "routinisée" des acteurs associatifs, règlement des conflits relativement en marge de l'espace médiatique local. Les pourvoyeurs en expertise de cette communauté sont principalement :

- Les services techniques SMTC / Communauté d'agglomération (La Métro).

Ces services sont mutualisés dans les locaux de la Métro, le SMTC rémunérant en partie le personnel. Historiquement peu développés, ils pilotent l'élaboration du Plan de déplacements urbains (PDU) à partir de 1997. Déjà lancé, le projet Tram 3 est immédiatement affiché comme l'une des réalisations phares de ce PDU.

- L'agence d'urbanisme de la région grenobloise.

Créée en 1967, l'agence a réalisé l'ensemble des études préliminaires des lignes A et B du tram, jusqu'au stade de l'avant-projet puis du dossier de déclaration d'utilité publique. Elle a aussi mené les études d'impact de ces lignes, notamment concernant l'activité commerciale le long des tracés. C'est donc en totale continuité que l'agence se voit confiée l'étude des scénarios de réalisation de la troisième ligne selon un axe Est-Ouest, son étude de faisabilité (1996-1998), puis la coordination du dossier de déclaration d'utilité publique (2000-2001). Du point de vue de l'outillage statistique, l'agence a bénéficié de son statut d'opérateur technique

du SMTC dans la réalisation des enquêtes ménages-déplacements¹³. Pour mobiliser ces données dans une optique d'aide à la décision, l'agence est équipée au début du projet Tram 3 du modèle TERESE, monomodal. Il va servir à comparer les estimations de fréquentation de la troisième ligne selon plusieurs options générales de tracé. Par la suite, un nouvel outil, multimodal, va servir à modéliser certains impacts de la ligne dans son tracé définitif (modèle VISEM / DAVISUM, au stade du dossier d'enquête publique). Le SMTC est adhérent de l'agence¹⁴. Il peut ainsi inscrire un certain nombre de prestations d'études dans un "programme partenarial d'activités", qui ne relève ainsi pas du droit de la commande publique. Sur ce type de relation "privilegiée", un ancien président du SMTC remarque :

"A une époque on s'est largement posé la question de la mise en concurrence. Mais quelle concurrence ? Car il n'y a pas d'autres organismes capables de réaliser ce que fait l'agence. C'est un organisme qui a une vue sur le développement de l'agglomération mais au-delà, dans le cadre du Schéma directeur et auprès du Département."¹⁵

Ainsi, l'agence cumule les savoir-faire : expertise transport (modélisation et prévisions de trafic), expertise urbaniste (insertion urbaine de l'infrastructure, étude des effets structurants de la nouvelle offre de transport sur les formes urbaines), expertise territoriale et économique (impact des infrastructures sur l'activité économique, les commerces). Assistante à maîtrise d'ouvrage privilégiée du SMTC, elle opère avec une logique propre et à une échelle plus large, celle des 254 communes la région urbaine.

- La *SEMITAG* et son service d'études et de prospective.

La Société d'économie mixte des transports de l'agglomération grenobloise a été créée en 1975 pour reprendre la gestion des transports en commun grenoblois, jusque là assurée par une société privée¹⁶... En tant qu'opérateur, elle dispose des données de fréquentation et d'éléments financiers importants pour la prévision, le calcul de rentabilité des lignes et de

¹³ Les premières enquête de ce genre ont été réalisées dans les années 1960 par les services de l'Équipement, mais le SMTC a récupéré la compétence avec les lois de décentralisation. Grenoble est, avec Paris, la ville française ayant réalisé le plus d'enquêtes de ce genre : 1966, 1973, 1978, 1984, 1992, 2002.

¹⁴ Il verse à ce titre une cotisation annuelle d'environ 500 000€.

¹⁵ Témoignage de l'intéressé in *35 paroles d'acteurs, 35 ans de l'agence d'urbanisme de la région grenobloise*, Éditions de l'AURG, Grenoble, 2003, 130 pages, page 62. Gilbert BIESSY, Maire d'Échirolles de 1981 à 1999 (PC), a été Président du SMTC de 1977 à 1985 et de 1995 à 2001.

¹⁶ La *SEMITAG* est présidée par un élu du SMTC – pendant longtemps le président lui-même. Son capital est détenu à 65% par le SMTC et à environ 27% par le groupe *Transdev*, filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations spécialisée dans l'ingénierie des déplacements et la gestion de services publics de transports. *Transdev* a toujours été associée à la gestion du réseau, d'abord via deux contrats d'affermage, puis une délégation de service public depuis le 1er janvier 2006. Le groupe était le seul candidat...

productivité du réseau. Ces données font l'objet d'un rapport mensuel d'exploitation à destination du SMTC.

A côté des trois pôles d'expertise centraux, d'autres institutions ont été impliquée dans la fabrique du projet Tram 3, sans influence directe sur le processus de décision. La société d'économie mixte *Territoires 38* (présidée par un élu du Conseil général) a assuré la maîtrise d'ouvrage déléguée pour le chantier. Les services d'urbanisme des communes desservies par les tracés ont travaillé sur l'aménagement urbain en lien avec le passage du tram. Le bureau d'études *Semaly*, prestataire historique présent dans le groupement de maîtrise d'œuvre des trois lignes, a fourni l'expertise du calcul économique. Cependant, dans le cas de Tram 3, l'évaluation socio-économique est intervenue *après* le choix définitif du tracé, pour répondre aux obligations légales...

Enfin, le pôle d'expertise reconnu que constitue l'ADTC¹⁷ mérite une mention particulière. L'association compte plus de 1000 adhérents et a historiquement joué un rôle important dans le retour du tramway. Son mode d'action est basé sur un travail d'influence direct auprès des élus, avec un discours expert de haut niveau grâce au capital scientifique et social des membres du bureau. Partisane du projet Tram 3, elle a constamment poussé pour un renforcement de la fréquence sur la ligne de bus desservant les Grands Boulevards, consciente de l'importance de l'indicateur de fréquentation dans les débats à venir...

Le cheminement intellectuel des communautés locales de politique publique est fonction des évolutions globales, mais aussi d'un apprentissage propre à la succession des projets sur place. À Grenoble, entre les phases d'élaboration de la première et de la troisième ligne, nous avons signalé la montée des préoccupations urbanistiques et environnementales dans le discours justificatif autour du tramway. Cette montée s'accompagne d'une réflexion plus approfondie sur l'interface transports-urbanisme et les effets potentiels des nouveaux projets en la matière. Visible dans le discours public des élus en responsabilité, dans la prose institutionnelle du SMTC, l'association transport-urbanisme s'est concrétisée dans les formes d'expertise locale. En matière d'expertise, l'évolution a consisté à donner de l'importance à

¹⁷ L'Association pour le Développement des Transports en Commun, voies cyclables et piétonnes dans l'agglomération grenobloise (ADTC) a été créée en 1974 et a immédiatement milité en faveur du tramway, à une époque où les élus penchaient pour un monorail aérien futuriste et expérimental, le *Poma 2000* (industrie locale).

d'autres indicateurs que ceux employés lors des études de faisabilité des deux premières lignes. Ces indicateurs étaient issus de deux types d'expertise :

- La socio-économie des transports : indicateurs de fréquentation des transports publics existants, indicateurs de fréquentation potentielle calculés par le modèle de prévision TERESE à partir du poids en population, emplois et effectifs scolaires / étudiants des zones desservies, indicateurs de productivité existante et potentielle du réseau de transport public.
- L'urbanisme : évaluation des "points durs" (notion désignant des obstacles physiques de toute nature tels que rue étroite, bâtiment remarquable, autoroute, voie ferrée, rivière... et dont la "dureté" est généralement plus une affaire de surcoût que d'impossibilité), prise en compte des pôles générateurs de trafic (sites susceptible d'augmenter sensiblement la fréquentation d'une ligne de tramway qui les dessert, le campus et l'hôpital constituant deux exemples majeurs).

Ces indicateurs relativement sommaires faisaient et font toujours largement consensus depuis la première ligne. Toutefois, avec le projet Tram 3 s'est posée la question d'une prise en compte de nouveaux critères. Un premier critère est la redistribution de l'espace et le report modal. Pour la première fois, le projet a été clairement associé à l'idée de "reprenre" de la place sur la voiture dans l'espace public, ce qui motiva le passage par les Grands Boulevards grenoblois, alors dédiés à une 2x3 voies. Un objectif chiffré a été associé au projet par les élus dès 1995, soit la réduction de la circulation sur cet axe, de plus de 60 000 véhicules / jour à 35 000 environ. En creux de cet objectif ambitieux se posait alors la question du report modal et de sa mesure. Quels comportements allaient adopter les automobilistes "en moins" ? Pouvaient-on le prédire ? À l'époque, le modèle TERESE n'était pas capable de fournir des données sur le report modal effectif de l'automobile au tramway¹⁸. Le deuxième critère est la mesure des évolutions urbaines à venir, en parallèle ou grâce à l'arrivée du tramway. On a vu comment cette vertu de stimulation du développement urbain accordée au tramway a compté dans le choix du tracé de la nouvelle ligne. Cette vertu s'est également trouvée au cœur de la principale controverse qui s'est ouverte à cette occasion. En effet, à l'époque, la commune de Saint-Martin d'Hères a mis en avant quelques 700 logements programmés et de futures activités économiques pour justifier de l'intérêt d'une desserte de son "axe de centralité"¹⁹ par la nouvelle ligne. Dans le même temps, le modèle TERESE donnait ses prévisions "à ville

¹⁸ Depuis, la Direction des Politiques de Déplacements de la Métro s'est dotée d'un nouveau modèle de prévision de trafic élargi à l'ensemble de l'aire urbaine grenobloise en 2005 (VISEM-DAVISUM, 254 communes). L'expertise du report modal pourra ou non constituer une nouvelle ressource pour les acteurs des projets à venir, mais n'a pas jusqu'ici débouché sur un attribut particulier du tramway grenoblois.

¹⁹ La notion d'axe de centralité figure dans le projet urbain développé par la Commune à la fin des années 1980. Comme dans le cas d'Échirolles, desservie par le tram à partir de 1996, l'ambition de Saint-Martin d'Hères est de constituer un pôle alternatif au centre-ville de Grenoble, de structurer le territoire communal autour de ce pôle. La desserte par le tramway est ainsi considérée comme un levier essentiel pour créer de la centralité.

constante". Pour étudier l'hypothèse d'une exploitation en branche, puis dissociée, de la desserte de l'axe de centralité, l'agence d'urbanisme a donc alors intégré dans son modèle les chiffres prospectifs de population, d'emplois et d'étudiants/scolaires pour les zones concernées. Finalement, c'est surtout le rapport de force politique de l'époque qui a permis à la demande des élus martinérois d'aboutir. Remarquons aussi que les chiffres prospectifs initiaux ont bougé, car justement l'obtention du tram a permis de faire grossir les programmes immobiliers (1600 logements aujourd'hui prévus sur la ZAC Centre).

Le critère de l'impact du tramway sur l'urbanisme a donc pris une nouvelle formulation dans l'expertise locale, mais plus encore, il a donné récemment lieu à l'adoption d'un nouvel attribut pour le tramway lui-même : le "contrat de ligne". En effet, à la suite d'une réflexion engagée par le SMTC en 2005, **une charte "Urbanisme – Transports"** a été votée avec le nouveau PDU en juillet 2007. La charte fixe des préconisations générales pour les futurs projets de tramway, qui doivent être notamment l'occasion de "valoriser le foncier mutable", "participer à la densification des quartiers", "encourager la mixité sociale", "conforter les polarités commerciales et de service"²⁰. Découlant de ce texte d'intentions générales, **le contrat de ligne** est la procédure formalisée de travail en commun et de négociation entre le SMTC et les communes concernées, pour un projet précis. Il doit mettre en face les engagements du syndicat en matière de réaménagement de l'espace urbain et ceux des communes en matière d'implantations de logements et/ou d'activités. La négociation porte sur la bande de 500 mètres de part et d'autre du futur tracé. Le travail commun entre SMTC, Métro et communes traversées devrait donc aller de l'étude des tracés potentiels au suivi des réalisations.

Avec ce contrat de ligne, on voit s'esquisser un nouvel attribut du tramway, spécifique à Grenoble pour l'heure. Néanmoins, cette concrétisation opérationnelle des "nouveaux" savoirs mobilisés dans l'élaboration des projets de tramway n'est pas du goût de toutes les communes de l'agglomération. Beaucoup d'entre elles, soucieuses de conserver une image de ville à la campagne, ne souhaitent pas une densification de leur trame urbaine, et perçoivent le contrat de ligne comme un outil de contrainte²¹.

²⁰ Extraits de la Charte "Urbanisme et Transports" adoptée le 2 juillet 2007 par le comité syndical du SMTC.

²¹ La commune de Saint-Égrève par exemple, estimant être la première victime du durcissement des exigences, réagit en mettant en scène "son" futur tram dans les pages du journal municipal. Il est beaucoup trop tôt pour évaluer les effets de la charte et des contrats de ligne, mais on peut y voir le renforcement d'une logique d'agglomération au sein du comité syndical, à côté de la représentation classique des intérêts communaux.

2- À Dublin, le choc entre expertise "ingénierie des transports" et expertise "gestionnaire"

Dans la capitale irlandaise, les ressources en expertise étaient et restent moins connectées aux acteurs décisionnaires qu'à Grenoble, même si le *Department of Transport* joue théoriquement un rôle de synthèse. À la fin des années 1980, les trois branches de la holding publique *CIE (Dublin Bus, Irish Rail, Bus Éireann)* monopolisent l'expertise transport en Irlande, soumettant leurs propositions aux arbitrages du Gouvernement. La concurrence règne entre les trois entreprises soucieuses de développer "leur" mode de transport public, leur réseau propre.

Ainsi, en 1975, la *Dublin Rail Rapid Transit Study*, conduite par les experts ferroviaires de *CIE*, avait débouché sur la proposition d'un réseau complet de type RER pour desservir Dublin. En son centre était prévue une grande gare souterraine d'interconnexion. La construction de la première des lignes prévues, la plus simple car sur des emprises existantes et en surface, se montra très coûteuse dans un contexte budgétaire fragile (emprunt sur 30 ans auprès de la Banque Mondiale). En octobre 1987, le Gouvernement annonce la suspension définitive de tous les projets d'extension du réseau ferré lourd de Dublin. C'est cette décision qui motive l'entreprise publique à s'intéresser à d'autres formes de transport, moins coûteuses à l'investissement, plus "vendables" au Gouvernement. A l'époque, le tramway faisait son retour dans quelques villes européennes, à Grenoble notamment... Le mode ferré n'était pas pour déplaire aux ingénieurs d'*Irish Rail*, tandis que sans surprise, on plaidait pour un système de bus à voies réservées du côté de *Dublin Bus*. Plus que les prévisions de fréquentation d'un possible réseau de tramway, ce sont les chiffres du déclin continu de la part de marché des transports publics qui sont alors mis en avant en terme d'expertise, sur le thème "il faut réagir".

La longue et riche phase de concertation initiée avec l'établissement de la *Dublin Transportation Initiative*, entre 1991 et 1994, va être l'occasion d'affiner les connaissances sur les déplacements à Dublin, de faire tourner un premier modèle de prévision de trafic. Les représentants de *CIE* jouent un rôle important dans l'élaboration de la stratégie et l'inscription de son projet phare : la construction d'un réseau de trois lignes de tramway se rejoignant au centre-ville. Dans le rapport intermédiaire de la *DTI*, adopté par le Gouvernement à l'automne 1994, il est établi que les trois lignes de tramway devraient permettre de remonter la part

modale du rail de 8% à 15% dans le total des déplacements à Dublin²². La prévision ignore délibérément l'impact du projet sur la fréquentation des bus...

Pour établir le schéma de principe du tracé des lignes du tramway, les indicateurs mobilisés ont été comme à Grenoble ceux de l'expertise transport (fréquentation des lignes de bus existantes, modélisation à partir des habitations et emplois desservis...), avec un repérage des points durs. On pourrait d'ailleurs plutôt parler de "point doux" pour Dublin, puisqu'une des trois lignes retenues suit le parcours d'une ancienne voie ferrée, la "Harcourt Street line". En fait, dès ses origines, la proposition d'*Irish Rail* s'est combinée à une demande politique, celle exprimée par le Ministre des Transports Seamus Brennan (Fianna Fáil, 1989-1992) d'une remise en service de l'ancienne ligne, qui traversait sa circonscription d'élection.

Cependant, contrairement à Grenoble les indicateurs issus du calcul économique ont joué un certain rôle. En 1994, lorsque le nouveau Ministre des Transports Brian Cowen (Fianna Fáil, 1993-1994) adopte la *DTI*, il confie à *CIÉ* l'étude de seulement deux des trois lignes figurant dans la stratégie. Parmi les raisons invoquées, on cite un plus mauvais taux de rentabilité interne de la ligne Nord, desservant le quartier déshérité de Ballymum. Ce choix ne sera pas remis en question par le Gouvernement suivant, dit de la "Rainbow Coalition" (Fine Gael, Democratic Left, Labour, 1994-1997). Seuls quelques députés isolés protestent. La Direction des affaires régionales de la Commission Européenne, financeur en partie du réseau, demande fin 1995 une étude plus poussée sur l'abandon de la ligne de Ballymum. Mais le rapport rendu par le bureau d'études *Oscar Faber* montre à nouveau la simple logique du calcul économique : en desservant des populations plus riches, donc plus motorisées, donc plus susceptibles de changer de mode de déplacement, les lignes Sud et Ouest - se rejoignant au centre pour n'en former qu'une seule – auront plus d'impact au sens large.

La principale controverse ayant affecté le projet a surgi par la suite, portant sur deux éléments liés. Premièrement, la possibilité d'un passage en surface au centre-ville sans perte d'efficacité et sans provoquer de congestion générale du trafic a été contestée. Compte-tenu du petit nombre de voiries permettant de relier le nord et le sud du fleuve, la Liffey, de l'étroitesse des rues concernées par le tracé et de l'intensité de la circulation des automobiles et des bus, l'option souterraine est défendue par plusieurs acteurs à partir de 1996-97. Parmi ces

²² Source : *Dublin Transportation Initiative*, Technical Volume 6 : Light Rail Transit, 1994.

acteurs on trouve les milieux d'affaires, *Dublin Bus* qui craint pour son propre réseau, et une partie des habitants. L'opposition est relayée politiquement par le petit parti des Progressive Democrats, parti-clé de la coalition au pouvoir à partir de juin 1997. Le parti publie un document-manifeste en faveur de l'option souterraine²³. En face, les réels soutiens de l'option en surface sont maigres : l'association des commerçants du centre-ville²⁴, qui considère qu'un tramway en surface sera bon pour l'activité, quelques groupes d'habitants, et quelques personnalités comme le chroniqueur Environnement du quotidien *The Irish Times*, Franck MacDonald. Le Fianna Fáil est partagé face aux pressions. Deuxièmement, la capacité du tramway à répondre à l'accroissement de la demande, à transporter suffisamment de personnes par rapport au métro, est questionnée. Le raisonnement est en particulier celui de l'ancien Premier Ministre Garret FITZGERALD (Fine Gael, 1982-1987), à partir de juillet 1996. Dans ses multiples tribunes pour *The Irish Times*, il signale qu'avec les lenteurs dans l'élaboration du projet, mais surtout le décollage du "tigre celtique" à partir de la fin de 1993, les données de départ sont devenues obsolètes (déplacements quotidiens, taux de motorisation, taux de chômage...). Pour cette raison, un métro serait désormais plus adapté à la demande de mobilité à venir. La stature morale de l'ancien Taoiseach et sa position de "retraité" du jeu politique en font une voix écoutée, abondée par plusieurs autres économistes et experts transports. Cette double controverse trouve un terme provisoire avec l'arbitrage de Mary O'ROURKE, Ministre en charge des Transports entre 1997 et 2002 (Fianna Fáil), qui relance la réalisation du Luas après l'avoir stoppé un an durant. Le 5 mai 1998, après une réunion du "Cabinet Subcommittee on Transport", elle annonce que les lignes Ouest et Sud ne se croiseront pas au centre-ville dans un premier temps. La partie la plus délicate en matière de gestion du trafic doit être construite ultérieurement en souterrain, et constituera le départ d'une ligne de métro desservant l'aéroport via le quartier nord de Ballymum. Neuf ans plus tard, le projet de métro est toujours dans les cartons même si un tracé a été retenu par le *Department of Transport* en novembre 2006. Les craintes de Garret FITZGERALD se sont avérées fondées puisque la *Green Line* est largement saturée aux heures de pointe, mais l'idée d'une desserte du parcours par les futures rames du métro se heurte à de nombreux problèmes (longueur des quais aux stations, traversée des intersections avec le réseau routier...).

L'expertise urbaniste est bien moins prégnante dans les débats qu'à Grenoble. Lors des premières réunions de la *DTI*, le tramway était pourtant aussi présenté comme un moyen de

²³ Progressive Democrats, *Transport in Dublin : A City in Crisis*, Dublin, mars 1998.

²⁴ Dublin City Centre Business Association (DCBA). Site Internet : www.dcba.ie.

renforcer l'attractivité du centre-ville. Il fallait alors remédier à "l'effet doughnut"²⁵, à la dévitalisation du centre au profit de la périphérie, la grande angoisse des années 1980. A l'époque, Dublin était la ville d'Europe dont le centre comptait le plus de friches, ce fut même le thème d'un retentissant colloque international, "The Dublin Crisis Conference", en 1986. Toutefois, avec le Tigre Celtique, les friches se sont résorbées rapidement, avant l'arrivée du tram, et l'impact urbanistique de ce dernier n'a plus fait l'objet d'expertise poussée. Surtout, tout au long du processus, il n'existe pas vraiment d'acteur pour porter l'expertise urbanistique, pas d'acteur non plus pour la relayer dans un discours politique. Ainsi, à Dublin, le projet du Luas, porté par une expertise transport, a été contesté sur des arguments transport, notamment avec une mise en lien du tramway avec un autre objet, le métro.

Plus récemment, une diversification de l'expertise a eu lieu, mais sur des bases très éloignées de ce que nous avons pu montrer pour Grenoble. Aux projets techniciens conçus dans une perspective d'offre optimale va se confronter une expertise du "value for money", une expertise gestionnaire. En effet, quant en octobre 1994, *CIE* s'était vue confier les études préliminaires de deux des trois lignes programmées, une unité spéciale fut créée au sein de la société, le *Light Rail Project Office (LRPO)*. Le *LRPO* fut en première ligne face à la grande controverse de 1997-1998 sur la traversée du centre-ville. Pourtant, au moment où le projet semble remis pour de bon sur les rails, fin 2000, le *LRPO* est dissout au profit d'une nouvelle structure, une agence publique indépendante, la *Railway Procurement Agency (RPA)*. L'objectif est clair : en constituant un pôle d'expertise indépendant de *CIE*, il s'agit de préparer l'attribution de l'exploitation du futur tramway par appel d'offre à un exploitant privé. Cette mutation est rendue possible par le statut de l'objet tramway en tant que tel. N'étant ni un bus ni un train classique, le Luas peut plus facilement être retiré aux opérateurs historiques *Dublin Bus* et *Irish Rail*. Signe du changement, en août 2002, alors que le directeur du *LRPO* est pressenti pour diriger la nouvelle structure et mener le projet du Luas à son terme, il est évincé au profit d'une personnalité extérieure au petit monde des transports dublinois, un ancien banquier international. La montée du discours et de l'expertise "gestionnaire" est à inscrire dans le cadre plus large de la diffusion des argumentaires de la compétitivité dans le monde des transports dublinois [WICKHAM, 2006]²⁶. Á Dublin, l'idée que les transports publics doivent et peuvent s'autofinancer s'ils répondent bien à la demande est fortement ancrée. Ce

²⁵ Le doughnut ou donut, étant un beignet sucré avec un trou au milieu...

²⁶ WICKHAM James, *Gridlock : Dublin's transport crisis and the future of the city*, Tasc at New Island, Dublin, 2006, 256 pages.

postulat de marché explique que le transport public est l'un des moins subventionné en Europe : moins de 15% du chiffre d'affaires de *Dublin Bus* (contre près de 65% pour la *SEMITAG* en 2006). Les deux premières lignes du Luas dégagent des bénéfices, ce que ne manque jamais de souligner la *RPA*. Sur ce réseau "rentable" en partie en raison de son dimensionnement réduit et des prix pratiqués, les investissements en infrastructure sont donc à la fois souhaités par tous et craints puisqu'ils pourraient faire perdre de l'efficacité (coût par passager transporté) en cherchant à améliorer l'efficacité (nombre de passagers transportés). Un exemple éclairant de la justification des projets par leur rentabilité financière plus que sociale est celui de l'annonce, le 1^{er} novembre 2005, de l'initiative *Transport 21*. Dans programme décennal d'action d'un montant de 34 milliards d'euros, Dublin se taille la part du lion pour les transports publics : pas moins de deux lignes de métro et six nouvelles lignes ou extensions du Luas doivent être construites d'ici à 2016. Le Ministre des Finances est présent à la conférence de presse. Son discours en dit long sur le contrôle que son ministère a exercé sur les projets :

"More generally before I could agree a further major acceleration in transport investment I had to satisfy myself in regard to a number of factors :

- Firstly was it warranted and would the economic return justify it ?
- Secondly could the Framework be delivered whilst maintaining sound and sustainable public finances ?
- Thirdly were the costings as robust as they could be for a 10 year programme involving projects of the scale envisaged ?
- Finally could I have the necessary assurance that Value for Money would be achieved through the institution of best practice as regards project appraisal and management ?"²⁷

Cette systématisation de l'évaluation socio-économique au regard de critères transport et financiers ne favorise pas forcément le tramway. Tandis que la mise en comparaison avec le métro peut se discuter sur le plan de la capacité, sur le plan du coût par passager transporté, la comparaison avec le bus en site propre favorise ce dernier selon plusieurs études²⁸. Ce critère financier se double d'un argument civique et social : en effet, une politique de multiplication des couloirs de bus permettrait aussi de desservir plus de Dublinois dans un souci de réduction des inégalités d'accès au transport public "rapide" (le Luas créant au

²⁷ Discours du Ministre des Finances Brian Cowen lors du lancement de *Transport 21*. Château de Dublin, 1^{er} novembre 2005.

²⁸ NIX James, *Investing in sustainable urban transport in Dublin and its commuting hinterland : an analysis of current policy in the context of its review*, Master Thesis, School of Management, Dublin Institute of Technology, 2004. Entretien avec James Nix, expert transport, Green Party, le 24 septembre 2007.

contraire un réseau "à deux vitesses"). L'association des usagers *Platform 11* supporte officiellement le Luas mais se positionne aussi en partie sur ce type d'argumentaire²⁹.

Conclusion

À travers l'exemple du tramway, nous avons d'abord souhaité montrer comment pouvait se cristalliser l'association entre un objet d'action publique et des idées - en l'occurrence celles de la ville et de la mobilité durables – au fil de processus locaux et nationaux s'alimentant mutuellement. La production et la circulation de savoirs spécialisés est au cœur de ces processus. Il est certes difficile d'établir une cartographie pour un objet aussi largement médiatisé que le tramway, mais il est certain qu'en arrivant sur les scènes locales, celui-ci allait être confronté à de nouveaux publics, de nouveaux intérêts, de nouvelles interactions, et que ses promoteurs allaient devoir élargir l'éventail de leur discours justificatif. Ils disposaient et disposent pour cela d'une double ressource : l'apprentissage au niveau local³⁰ et le recours à l'exemple extérieur, à ce qui peut être qualifié de standard d'action publique pour la ville durable, au moins en France. En ce sens, l'exemple du tramway viendrait renforcer que dans certains cas "le municipal, loin d'être un théâtre «local» sur lequel les contraintes du «global» viennent s'exercer, en est constitutif" [SAUNIER, 2006].

Par ailleurs, les conflits d'expertise que nous avons présenté sont à notre avis intéressants car ils permettent d'identifier quelques caractéristiques générales des disputes en matière de transports urbains. En considérant que les savoirs experts constituent l'outillage des acteurs pour (se) convaincre, pour promouvoir les vertus qu'ils accordent au tramway, il devient possible d'établir une typologie générale faisant le lien entre :

- les vertus que l'on peut accorder à un objet comme le tramway (telles que recensées sur les terrains connus) ;
- les savoirs experts venant à l'appui / démontrant l'existence / traduisant de telles vertus ;
- les attributs que peut intégrer l'objet final pour incarner ces vertus.

²⁹ Entretien avec Mark Gleeson, porte-parole de *Platform 11*, le 19 avril 2007.

³⁰ Il conviendrait de mieux préciser et nuancer le processus "d'apprentissage" pour expliquer le changement dans les vertus accordées au tramway au fil des projets, mais ce serait l'objet d'une autre problématique. Nous nous contentons de renvoyer au travail de Paul A. Sabatier et Hank C. Jenken-Smith en estimant que l'apprentissage autour du tramway se fait plutôt à l'intérieur d'un système de croyance [JENKEN-SMITH & SABATIER, 1993].

Les études de cas permettent d'observer les zones de friction entre les grands types de vertus / expertise. Sur ce point, on peut donner quelques appréciations générales sur nos deux terrains. À Grenoble, nourri par l'apprentissage qu'a constitué la construction des deux premières lignes, un réseau d'acteurs solide s'est formé, une véritable communauté de politique publique locale. En son sein, l'expansion du tram est perçue comme une dynamique inéluctable en fonction des capacités financières du SMTC. Les communes qui n'ont pas encore obtenu le tramway le réclament, convaincues des vertus de l'objet pour leur projet urbain. L'option d'un bus en site propre, même moins coûteuse, même justifiée par une identification des besoins basé sur l'expertise transport, ne convainc pas. Le choix du rail est de surcroît justifié par un ancien président du SMTC dans une formule ramassée :

"Parce que le rail, ça fixe dans le sol la priorité. Parce que lui, on ne le dévie pas"³¹.

À Dublin, le consensus sur les vertus du tramway est loin d'être aussi fort. Outil d'amélioration des déplacements avant tout, il reste aussi perçu comme un objet cher et peu efficace pour répondre à la demande de transport et à ses évolutions. Sa complémentarité avec le métro n'est pas vraiment affichée. D'une manière générale, l'objet tramway est moins politisé qu'à Grenoble. A l'inverse, ses promoteurs ont souvent cherché à le techniciser, en insistant sur sa vertu d'alternative attractive à la voiture sans se positionner sur les contraintes à apporter à cette dernière, sans formuler un quelconque projet urbain. La configuration institutionnelle dublinoise explique en partie ce cantonnement à la dimension "efficacité-transport". Le projet a toujours pris en charge par des structures nationales et sectorielles. Sur la période, peu d'acteurs ont porté le Luas dans le cadre d'une vision plus générale, de l'esquisse d'une ville souhaitable pour Dublin. Le Ministre des Transports communique certes sur les projets à venir, sur les milliards d'euros à investir, mais dans une optique avant tout sectorielle, à l'échelle de l'île. De plus, sa nomination est plus souvent le fruit de compromis postélectoraux entre partis de la majorité que d'un investissement personnel sur la thématique. Pour palier à ce déficit de "transport champion" capable de promouvoir les vertus du transport public en lien avec une vision générale de la ville, l'idée d'une élection directe du Maire de Dublin est avancée par certains, sur le modèle du Grand Londres. D'autres se mobilisent pour débloquent le très vieux dossier de la *Dublin Transportation Authority*, un projet d'autorité organisatrice locale autonome. Cependant, les plus récents avis d'experts ne préconisent pas d'en confier l'exécutif aux élus locaux³².

³¹ Entretien avec Gilbert Biessy, le 25 septembre 2006.

³² *Dublin Transport Authority Establishment Team. Report to the Minister for Transport*, Dublin, Mars 2006, 50 pages. Disponible en ligne sur le site du *Department of Transport* : www.transport.ie, rubrique "Publications".

Sur un plan plus théorique, les situations de conflit observées en matière de tramway sont aisément catégorisables comme "disputes en justice" [BOLTANSKI, 1990³³], avec une pluralité des discours et formes d'expertise mobilisées. Derrière ceux-ci, on peut identifier, sans généraliser jusqu'au modèle des cités [BOLTANSKI & THEVENOT, 1991³⁴], plusieurs visions du bien commun pour les déplacements et la ville. On pourra revenir au cours de la discussion sur les principes de justice qui s'esquissent derrière les trois grands types d'expertise que nous observons en matière de tramway...

³³ BOLTANSKI Luc, *L'amour et la justice comme compétence, Trois essais de sociologie de l'action*, Éditions Métailié, Paris, 1990, 382 pages.

³⁴ BOLTANSKI Luc, THEVENOT Laurent, *De la justification, Les économies de la grandeur*, Gallimard, Coll. "nrf essais", Paris, 1991, 492 pages.

Bibliographie

- ARNAUD Lionel, LE BART Christian, PASQUIER Romain (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, PUR, Coll. "Res Publica" Rennes, 2007, 253 pages.
- BOLTANSKI Luc, *L'amour et la justice comme compétence, Trois essais de sociologie de l'action*, Éditions Métailié, Paris, 1990, 382 pages.
- BOLTANSKI Luc, THÉVENOT Laurent, *De la justification, Les économies de la grandeur*, Gallimard, Coll. "nrf essais", Paris, 1991, 492 pages.
- DESAGE Fabien, GODARD Jérôme, "Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales" in *Revue française de science politique*, volume 55, n°4, août 2005, pages 633 à 661.
- FAURE Alain, "Politiques publiques et gouvernements urbains : le temps venu de la démocratie différencielle ?" in *Télescope – Revue d'analyse comparée en administration publique*, ENAP, Université du Québec, volume 13, n°3, printemps 2007, pages 11 à 20.
- FAURE Alain, GOURGUES Guillaume, *Récits régionaux et politiques ferroviaires : l'action publique sur les rails de la différenciation territoriale*, Papier, 2007, 20 pages.
Consulté sur HAL-CNRS le 18 décembre 2007 : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00196442/fr/>
- JENKEN-SMITH Hank C., SABATIER Paul A., *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*, Westview Press, Boulder (Colorado), 1993, 304 pages.
- KNOEPFEL Peter, LARRUE Corinne, VARONE Frédéric, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Verlag Rüegger, Zürich, 2006 (1^{ère} édition 2001), 388 pages.
- MARSH David and RHODES Roderick A. (dir.), *Policy Networks in British Government*, Clarendon Press, Oxford, 1992, 292 pages.
- SAUNIER Pierre-Yves, "La toile municipale aux 19^e-20^e siècles : un panorama transnational vu d'Europe", in *Revue d'histoire urbaine / Urban history review*, volume 24, n°2, 2006, pages 163 à 176.
Consulté sur HAL-CNRS le 18 décembre 2007 : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00079252>
- WICKHAM James, *Gridlock : Dublin's transport crisis and the future of the city*, Tasc at New Island, Dublin, 2006, 256 pages.