



**HAL**  
open science

## **Des tramways contre-nature ? Regards croisés sur les processus de décision des projets de TCSP de l'arc Sud de l'aire métropolitaine lilloise**

Cyprien Richer, Sophie Hasiak

### ► **To cite this version:**

Cyprien Richer, Sophie Hasiak. Des tramways contre-nature ? Regards croisés sur les processus de décision des projets de TCSP de l'arc Sud de l'aire métropolitaine lilloise. *Revue de Géographie de l'Est*, 2012, 52 (1-2), pp.18. <halshs-00798573>

**HAL Id: halshs-00798573**

**<https://shs.hal.science/halshs-00798573v1>**

Submitted on 8 Mar 2013

**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.



HAL Authorization

Cyprien Richer et Sophie Hasiak

## Des tramways contre-nature ? Regards croisés sur les processus de décision des projets de TCSP de l'arc Sud de l'aire métropolitaine lilloise

---

### Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

**revues.org**

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

---

### Référence électronique

Cyprien Richer et Sophie Hasiak, « Des tramways contre-nature ? Regards croisés sur les processus de décision des projets de TCSP de l'arc Sud de l'aire métropolitaine lilloise », *Revue Géographique de l'Est* [En ligne], vol. 52 / 1-2 | 2012, mis en ligne le 04 février 2013, consulté le 04 février 2013. URL : <http://rge.revues.org/3547>

Éditeur : Association des Géographes de l'Est

<http://rge.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :

<http://rge.revues.org/3547>

Document généré automatiquement le 04 février 2013. La pagination ne correspond pas à la pagination de l'édition papier.

Tous droits réservés

Cyprien Richer et Sophie Hasiak

# Des tramways contre-nature ? Regards croisés sur les processus de décision des projets de TCSP de l'arc Sud de l'aire métropolitaine lilloise

## Introduction : interroger le développement des transports collectifs en site propre

- 1 De nombreuses agglomérations françaises de plus de 200 000 habitants disposent désormais d'une ou de plusieurs lignes de tramways. Dans une version moderne, ce mode de transport a effectué son grand retour dans les années 1980, avec les villes pionnières de Nantes et Grenoble, soit environ une vingtaine d'années après les dernières fermetures. Sur fond de préoccupations autour du développement durable, les projets de tramways et plus généralement de transports collectifs en site propre (TCSP) se sont multipliés dans les années 2000 s'inscrivant dans l'agenda politique (Stambouli, 2007) et au cœur des Plans de Déplacements Urbains (PDU) (Hernandez, 2003).
- 2 Ces dernières années ont vu apparaître de nouveaux projets de tramways amenés à desservir des territoires plus diversifiés et surtout moins denses. Le développement d'un réseau lourd dans des aires urbaines intermédiaires soulève des questions sur la pertinence supposée des modes de transport. Nous cherchons ici à observer le processus de décision qui concourt à la réalisation de tramway dans de telles agglomérations traditionnellement jugées « hors gabarit ». Pourquoi font-elles le choix du tramway sur rail et comment arrivent-elles à justifier de l'intérêt de sa construction? Ces réflexions s'inscrivent dans les travaux menés dans le cadre du projet Sintropher<sup>1</sup> qui porte sur les conditions de développement des tramways périurbains dans des villes intermédiaires d'Europe du Nord-Ouest.
- 3 Les trois grands réseaux de transports urbains de l'ancien bassin minier du Nord-Pas-de-Calais (Lens-Béthune, Douai et Valenciennes) se prête particulièrement bien à ces investigations puisqu'elles ne manquent pas de projets de tramway. Dans un contexte économique difficile, comment ce territoire paupérisé à l'urbanisation diffuse peut-il prétendre à la réalisation de TCSP modernes ? Comment convaincre du choix du système tramway lorsque les projets sont à la limite des critères de faisabilité ? S'appuyant essentiellement sur une recherche documentaire, cet article se structure en deux parties : la première présente le contexte géo-institutionnel de nos trois cas d'études et les caractéristiques des TCSP correspondants ; tandis que la seconde, qui constitue le cœur de notre démonstration, observe le mécanisme décisionnel à travers trois processus : la rationalisation, la justification et la légitimation du choix. Le cadre national de la décision est ainsi confronté à la dynamique locale des projets.

## I. Transports collectifs en site propre et territoires : le contexte du Sud de l'aire métropolitaine lilloise

### A. Du bassin minier à l'arc sud de l'aire métropolitaine lilloise

- 4 L'arc sud de l'aire métropolitaine lilloise est un croissant urbain qui compte 1,3 millions d'habitants de l'Artois (Béthune) à la frontière franco-belge du Hainaut (Valenciennois) en passant par l'aire urbaine de Douai-Lens. Cet ancien bassin minier est intégré dans un système spatial animé par la métropole lilloise et caractérisé par la quasi-continuité urbaine (Paris, 2002). Ce territoire présente des facteurs d'homogénéité et de morcellement :
  - D'une part, l'unité de ce territoire peut se lire autour de critères morphologiques, socio-démographiques ou d'inclusion dans un ensemble métropolitain. Les « traces de l'ancien bassin minier sont encore perceptibles » constate l'INSEE en 2008 d'après les données des enquêtes annuelles de recensement (2006-2010). Ce secteur qui continue

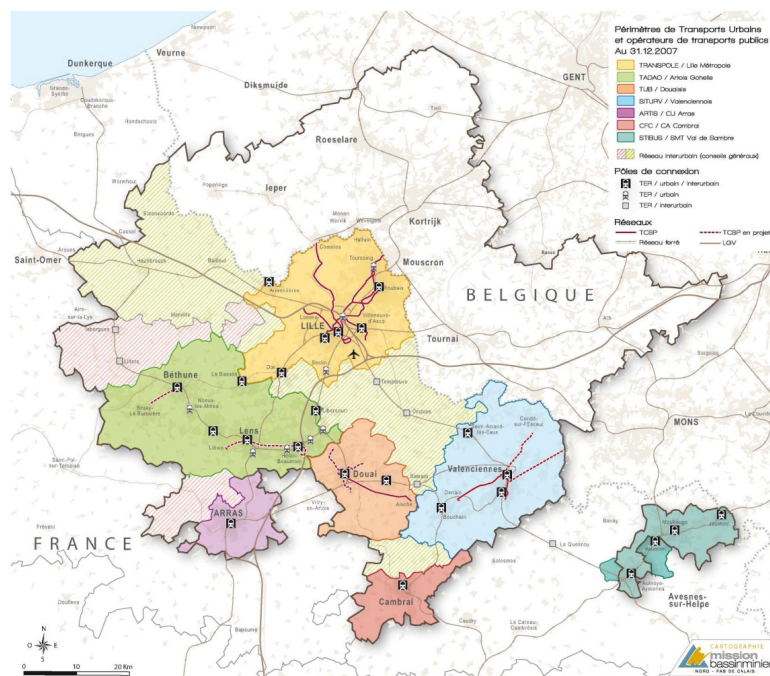
globalement d'enregistrer des pertes de population par rapport à 1999, porte de nombreux stigmates des crises successives. L'homogénéité de ce territoire s'observe également par rapport à la dynamique de l'Aire Métropolitaine Lilloise (AML) caractérisée par d'intenses navettes domicile-travail vers le centre de cette métropole transfrontalière de 3,7 millions d'habitants.

**Figure 1 : Périmètres des intercommunalités, des transports, des SCOT et des aires urbaines dans l'arc-sud (sources diverses 2010).**

Intercommunalités 2010	Aire urbaine (zonage 2010 et population 2006-2010)	PTU 2010	SCOT 2010
CC Artois-Flandres (17 303 hab.)	Béthune 365 513 hab.	Hors Périmètre de Transport Urbain (PTU)	SCOT Artois 273 369 hab.
CC Artois-Lys (33 560 hab.)			
CA de l'Artois (208 924 hab.)		Syndicat Mixte des Transports (SMT) Artois-Gohelle 602 107 hab.	
CC Noeux (17 671 hab.)			
CA Lens-Liévin (246 147 hab.)	Douai-Lens 544 143 hab.	Syndicat Mixte des Transports (SMT) du Douaisis 231 000 hab.	SCOT Lens-Hénin 375 512 hab.
CA Hénin-Carvin (129 365 hab.)			
CA Douaisis (158 000 hab.)			
CC Ostrevant (73 000 hab.)	Valenciennes		SCOT Douaisis 248 000 hab.
CC(s) Pévèle (23 272 hab.)	Lille	Hors Périmètre de Transport Urbain (PTU)	SCOT Valenciennes 345 814 hab.
CC Scarpe (8 400 hab.)	Valenciennes et Saint-Amand 33 175 hab.	SITURV 332 000 hab.	
CA Porte du Hainaut (141 393 hab.)			
CA Valenciennes Métropole (196 021 hab.)	Valenciennes 366 781 hab.		
Total	1 309 612 hab.	1 165 107 hab.	1 242 695 hab.

- D'autre part, l'ancien bassin minier présente des signes de morcellement, essentiellement sur le plan institutionnel. Les problématiques communes liées à l'héritage minier, le profil des habitants ou la périurbanisation, sont traitées de manière disjointe. Entre Béthune et Valenciennes, il n'existe pas moins d'une douzaine d'intercommunalités dont six communautés d'agglomération regroupant entre 130 000 et 250 000 habitants. Elles sont associées au sein de trois Syndicats Mixtes de Transport qui ne suivent pas le découpage des trois aires urbaines et qui sont en décalage avec les quatre Schémas de COhérence Territoriale (SCOT) de l'arc-sud. Ainsi, sous des airs de sous-ensemble métropolitain intégré, l'unité territoriale de l'ancien bassin minier reste à construire même si des outils d'ingénierie, tel que la Mission Bassin Minier (MBM), tente de développer une vision interterritoriale de l'aménagement et des transports.

**Figure 2 : Périmètre de Transports Urbains (PTU) dans l'Aire Métropolitaine Lilloise (source : Mission Bassin Minier)**



## B. Contexte géo-institutionnel<sup>2</sup> des transports urbains de l'arc Sud métropolitain

- 5 Depuis la loi Chevènement (1999), le statut des Autorités Organisatrices de Transports Urbains (AOTU) et la taille des Périmètres de Transports Urbains (PTU) ont été modifiés dans l'arc Sud de l'aire métropolitaine lilloise (Richer, 2009). Sous l'effet de la création de nombreuses communautés d'agglomération, la volonté de maintenir les périmètres des AOTU antérieures a nécessité la création de syndicats mixtes de transport dans le Valenciennois (SITURV), le Douais (SMTD) et l'Artois-Gohelle (SMT). Ce dernier regroupe aujourd'hui plus de 600 000 habitants répartis dans 115 communes pour une surface de 750 km<sup>2</sup>. Il s'agit du 6<sup>ème</sup> PTU de France par le nombre d'habitants devant Grenoble, Nice, Nantes et Strasbourg. Ces trois grands et jeunes réseaux de transport public se distinguent par des ratios de performance très inférieurs aux autres PTU de taille comparable. Selon les annuaires statistiques des transports urbains (CERTU-DGITM-GART-UTP), les réseaux de Lens, Valenciennes et Douai présentent une offre 15 à 40% plus faible que la moyenne des AOTU de taille comparable, une fréquentation 60 à 80% inférieure et un niveau des charges d'exploitations par voyages 2 fois plus élevé.

**Figure 3 : Présentation des AOTU de l'arc-sud (Annuaire statistiques des transports collectifs urbains CERTU-DGITM-GART-UTP).**

	AOTU	Dernière modification du	Dernière modification du PTU	Exploitant	Nom commercial
Douai	SMT du Douaisis	2003 (de SIVU à SM)	2003 (de 27 à 46 communes)	Transport du Douaisis (Régie directe)	Eveole (2007)
Valenciennes	SITURV	2000 (de SIVU à SM)	2000 (de 65 à 75 c.)	Veolia transport Valenciennes (Veolia)	Transvilles (2006)
Lens/Béthune	SMT Artois-Gohelle	2003 (de CA à SM)	2006 (de 50 à 115 c.)	(Kéolis)	Tadao (2004)

- 6 La faiblesse structurelle du réseau peut être en parti imputée aux caractéristiques de la morphologie urbaine qui cumulent l'héritage de l'urbanisation liée à l'industrie avec un développement périurbain intense. Ce mitage est à la fois un handicap pour la desserte en transport collectif (peu de centralité, de densité, de lisibilité) et un facteur de dépendance automobile. Dans ces circonstances, l'idée même d'une structuration urbaine autour d'axes lourds de transports collectifs apparaît un pari ambitieux. Pourtant les AOTU du Valenciennois, du Douais et d'Artois-Gohelle ne manquent pas de projets.

## C. L'émergence des projets de TCSP et les attentes suscitées

7 Les trois réseaux de transports urbains de l'arc sud de l'AML n'échappent pas à la « mode » du tramway touchant les grandes villes françaises :

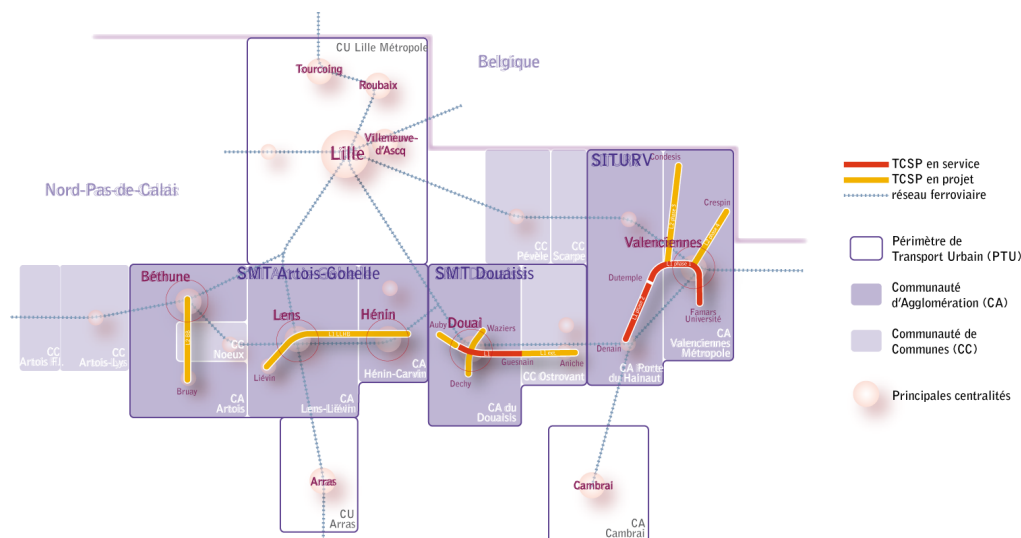
- Le projet de tramway dans le Valenciennois a été initié par le SITURV dès les années 1990 autour d'un axe entre Anzin, Valenciennes et son université. Cette première ligne mise en service en 2006 puis étendue en 2007 jusqu'à Denain en réutilisant d'anciennes emprises ferroviaires (18 km). Une seconde ligne est actuellement en cours de réalisation afin de relier Valenciennes au condésis et à la partie Est de l'agglomération jusqu'à la frontière belge (Quiévrain). L'objectif est de structurer l'arrondissement autour d'un tramway formant un « H » de 46 km de lignes<sup>3</sup>, avec Anzin et Valenciennes au centre et quatre branches qui relient les principales polarités (Denain, l'Université, Condé et Quiévrain).
- A Douai, le TCSP, appelé « tramway » par le maître d'ouvrage, est une ligne de bus en site propre à guidage magnétique qui connaît des difficultés d'homologation. Initialement prévu pour fin 2007, la première ligne de 12 km entre la ville-centre et Guesnain a finalement été inaugurée en 2010 en site propre mais sans guidage. Le schéma prévu dans le PDU de 2002 est composé de 4 branches mais face aux questions posées par le choix du système, les délais de réalisation sont incertains.
- Dans le PTU d'Artois-Gohelle, le SMT défend un projet de tramway ferroviaire de deux lignes disjointes : l'une de 20 km entre Liévin, Lens et Hénin-Beaumont et l'autre de 17 km entre Béthune et Bruay-la-Buissière. Initialement envisagée en 2013 puis repoussée en 2016 pour être aujourd'hui remise en question (report du projet annoncé par le SMT en juin 2011<sup>4</sup>), la mise en service des deux axes est soumise à plusieurs incertitudes.

**Figure 4 : Caractéristiques des projets de tramway de l'arc-sud de l'AML (sources diverses).**

Ligne considérée	Tramway Valenciennes				TCSP Douai		Tramway Artois-Gohelle	
	Ligne 1 phase 1	Ligne 1 phase 2	Ligne 2 phase 3	Ligne 2 phase 4	L1	Extension L1	L1 LLHB	L2 BB
Terminus	Valenciennes-Anzin-Famars	Valenciennes-Denain	Anzin-Vieux-Condé	Valenciennes-Quiévrain	Douai-Guesnain	Guesnain-Aniche	Lens-Liévin-Hénin-Beaumont	Béthune-Bruay-la-Buissière
Date de mise en service	2006	2007	2013	2014 ?	2010	2013 ?	?	?
Longueur ligne km	9,5	8,5	15,5	12,2	12	9,5	21	17
Nombre de stations	19	9	22	12	21	10	30	24
Coût total (M€)	269	69	120	52	126	110	387	269
Coût au km (M€/km)	28,3	8,1	7,7	4,3	10,5	11,6	18,4	15,8

8 Ces projets soulèvent beaucoup d'attente dans des territoires encore sinistrés. Plusieurs enjeux apparaissent décisifs comme l'effet d'image d'un mode moderne dans des territoires marqués par un déficit d'attractivité, la structuration territoriale autour des TCSP pour maîtriser l'émiettement urbain, l'intermodalité pour agencer un système de mobilités métropolitaines ou le rôle social du tramway. Sans vouloir négliger ces thématiques pourtant importantes, nous avons choisi d'aborder spécifiquement la genèse de ces projets avant même d'en juger d'éventuels « effets » toujours polémiques. Nous avons préféré concentrer notre observation sur le processus de décision et d'évaluation de ces projets de TCSP.

**Figure 5 : Représentation schématique des lignes de TCSP et des périmètres institutionnels de l'arc Sud (réalisation CETE Nord-Picardie)**



## II. Processus de décision des projets de tramway : rationalisation, justification et légitimation du choix

### A. Cadre national et étapes clés dans le choix du TCSP

- 9 Pour dresser la dimension décisionnelle des projets de tramways de l'arc sud de l'AML, il convient d'abord de repartir du cadre national. En effet, si l'Etat a perdu sa « toute puissance » sur l'aménagement du territoire<sup>5</sup>, il n'en demeure pas moins un « acteur majeur » en tant que financeur potentiel des TCSP et parce qu'il fixe en grande partie les règles, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Pour observer ces rapports de force entre l'Etat et les collectivités locales autour des projets de tramways, nous avons choisi de nous focaliser sur trois étapes clés dans le processus décisionnel : la rationalisation, la justification et la légitimation du choix.

#### *Rationalisation : le référentiel de la pertinence des modes*

- 10 Dans un premier temps, tout projet de transport s'inscrit dans un choix normé qui correspond souvent à des schémas de pensée conjoncturels. Le choix initial offert aux agglomérations semble restreint par le référentiel du moment qui dicte, en quelque sorte, le domaine de pertinence des modes de transport. Il s'agit d'une attitude jugée rationnelle qui vise à démontrer un lien entre la taille de l'agglomération, le niveau de fréquentation attendu et le choix du mode<sup>6</sup>.
- 11 Dans les années 1950 à 1970, la modernité était de faire de la place aux autobus. Depuis le retour des transports collectifs lourds dans les villes françaises (Métro dans les années 1970 à Lyon et Marseille), les seuils de faisabilité étaient situés autour d'un million d'habitant minimum pour réaliser un métro, et de 500 000 pour un tramway. A la fin des années 1990, « tous les discours de planification situaient à 300 000 habitants le seuil au-dessous duquel le tramway n'était pas viable » (Laisney, Grillet-Aubert, 2006). Plus récemment, la barre de 200 000 habitants semble être une référence pour construire un tramway. Il existe aujourd'hui un vif débat dans la littérature entre les partisans des nouveaux systèmes urbains basés sur le rail et ceux qui jugent préférable d'investir sur les bus en site propre (Mackett, Edwards 1998)<sup>7</sup>. Pour le CERTU, « la question de la pertinence du tramway dans les agglomérations moyennes (moins de 300 000 habitants) est posée, notamment dans le rapport coût/ besoins » (CERTU, 2009). Ainsi, des études estiment que les « systèmes intermédiaires » autour du concept de BHNS<sup>8</sup> seraient en mesure de prendre des parts de marché au tramway ferré (PREDIT, 2004 ; CERTU, 2009).

**Figure 6 : Valenciennes, un tramway pour une ville-centre de 42 000 habitants dans une agglomération de 300 000 habitants (Photo à Anzin, CETE Nord-Picardie).**



*Justification : le cadre de l'évaluation socio-économique*

- 12 Dans un deuxième temps, tous les projets de TCSP doivent démontrer leur faisabilité. Contrairement à la « rationalisation » du choix qui n'est pas imposé, ce que nous appelons l'étape de la « justification » s'inscrit dans un cadre légal qui s'appuie sur l'évaluation socio-économique des nouvelles infrastructures. Ces démarches évaluatives font aujourd'hui partie intégrante du nouveau modèle de l'action publique locale (Offner, 1996). La redéfinition du rôle de l'État ayant démultiplié son besoin en informations et en coordination, l'évaluation devient un élément de la bonne gouvernance dans un contexte de décentralisation.
- 13 C'est d'abord la LOTI<sup>9</sup> qui rend obligatoire une évaluation *a priori* et *a posteriori* des grands projets de transports urbains ayant fait l'objet d'investissements publics. Le décret d'application du 17 juillet 1984 précise que l'évaluation *a priori* doit être rendu publique tandis que, pour l'évaluation *a posteriori*, le maître d'ouvrage doit procéder au moins trois ans et au plus cinq ans après la mise en service, à un bilan des effets économiques et sociaux (CERTU, 1998). La LAURE<sup>10</sup> ensuite, intègre les projets de TCSP aux Plans de Déplacements Urbains (PDU) qu'elle rend obligatoire pour agglomérations de plus de 100 000 habitants. Les études d'impact des infrastructures de transport, qui font parties de l'évaluation *a priori*, comprennent « une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité ainsi qu'une évaluation des consommations énergétiques résultants de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter » (LAURE, Article 19). La prise de décisions entre plusieurs variantes possibles est ainsi établie sur la base d'une évaluation socio-économique préalable intégrant le calcul d'un Taux de Rentabilité Interne (TRI) et tenant compte de l'impact non-financier des projets.

*Légitimation : la concertation publique des projets d'infrastructure*

- 14 Enfin, un troisième temps concerne la légitimation du choix qui constitue une ultime étape avant la réalisation. Le code de l'urbanisme rend obligatoire la procédure de concertation publique en amont de toute opération d'aménagement qui, « par son importance ou sa nature, modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune » (Article L300-2). Cette démarche témoigne de la nécessité de démontrer que le choix est bel et bien partagé et donc légitime.

- 15 L'inscription du principe de participation dans le système juridique français s'est concrétisée par la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement, dite loi « Barnier ». S'agissant de lignes ferroviaires, les projets de tramway font partie des projets nécessitant une saisine de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) sur la base d'un dossier présentant « les objectifs et les principales caractéristiques du projet, ainsi que les enjeux socio-économiques, le coût estimatif et l'identification des impacts significatifs du projet sur l'environnement ou l'aménagement du territoire »<sup>11</sup>. Mais la CNDP considère très souvent que ces projets relèvent d'intérêt local et recommande alors la modalité la plus adaptée de la participation du public (débat recommandé, concertation recommandée, préconisation de débat local)<sup>12</sup>.
- 16 Sous responsabilité du maître d'ouvrage, la concertation préalable a pour objectif d'associer la population le plus en amont possible du projet, d'informer le public et de recueillir les avis et observations sur les grandes orientations proposées. Le but de la concertation préalable est d'affiner les caractéristiques du projet « Tramway » et ainsi faire que les décisions prises soient plus efficaces et qu'elles répondent d'autant mieux aux attentes de la population, tout en respectant l'intérêt général. L'autorité organisatrice reste cependant libre de sa décision.

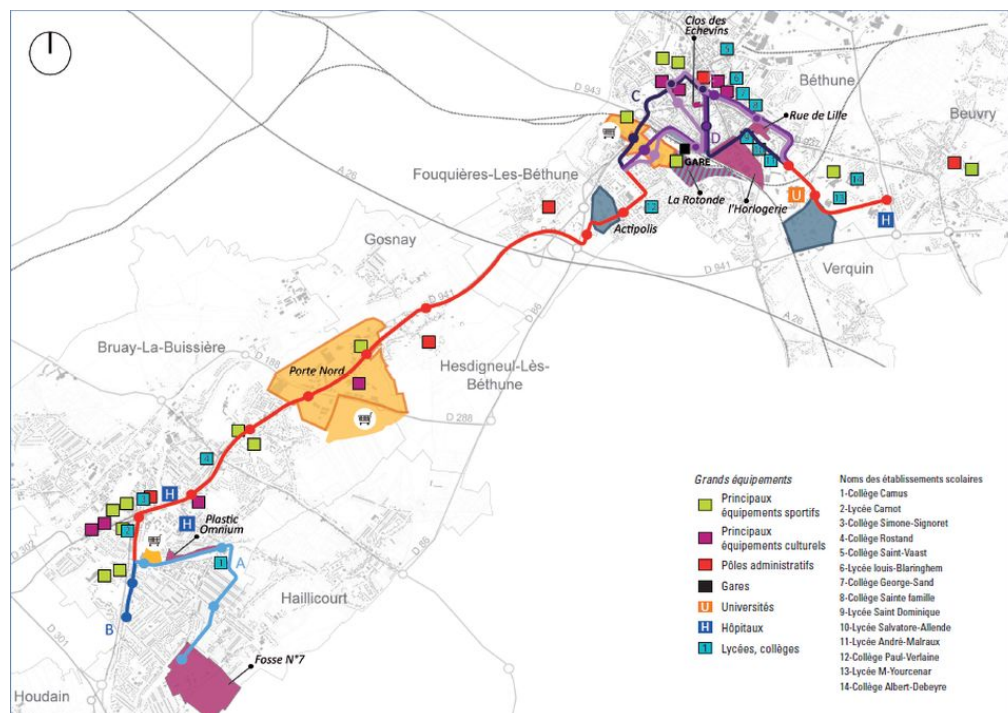
## B. Le processus de décision à l'épreuve du local

- 17 Après avoir dressé le contexte national des trois étapes du processus décisionnel, nous observons comment les AOTU de l'arc sud de l'AML s'en accommodent.

### *Rationalisation : le pouvoir de fascination du tramway*

- 18 En ce qui concerne la rationalisation des choix, il semble que la posture sur la pertinence des modes sous l'angle transport *stricto sensu* est considérée comme accessoire par les porteurs des projets de TCSP. Pour le SMT Artois-Gohelle, le choix de la technologie *tramway ferroviaire* est vite apparue évidente et n'a pas fait l'objet d'une étude approfondie. Perçu comme un vecteur de modernité, le tramway est considéré comme le plus adapté pour répondre aux enjeux de redynamisation et de revitalisation du territoire. Les arguments sous l'angle de la fonction transport (comme les prévisions de fréquentation), semblent pourtant fragiles et ne permettent pas de juger objectivement de l'atout d'un tramway par rapport à un autre TCSP. Le linéaire envisagé de 17 km de tramway entre Béthune et Bruay-la-Bussière ne concerne qu'un corridor de 37 000 habitants dans un rayon de 500 mètres et que 64 000 habitants si l'on additionne la population des communes traversées.

**Figure 7 : Tracé du projet de tramway du SMT entre Béthune (26 000 habitants) et Bruay-la-Buissière (24 000 habitants) (Source : Syndicat Mixte des Transports Artois-Gohelle)**



- 19 Cette diffusion du tramway dans des villes moyennes fait voler en éclat la rationalité des modes de transports. Il semble donc que la force de l'image de modernité du tramway -sur laquelle insistent les constructeurs dans leur brochure- auprès des élus surpasse le débat sur la pertinence des modes basée sur des critères « transport ». Le choix d'un système « haut de gamme » à Valenciennes montre l'attraction pour le « mode » au-delà de la pertinence supposée. Le pouvoir de fascination des systèmes modernes n'apparaît-il pas également comme un facteur explicatif du choix du mode, comme à Douai où le système innovant à guidage magnétique a séduit les élus ? L'identité du réseau se construit ainsi autour du tramway, vitrine du marketing urbain, jusqu'à donner le nom du projet de tramway à l'ensemble du réseau : Semurval devient « Transvilles » dans le Valenciennois, Transport du Douaisis devient « Eveole ». Dans un contexte de décentralisation, il apparaît difficile de limiter l'éventail de choix d'un élu local sur un sujet aussi « visible ».

#### *Justification : un argumentaire clé en main*

- 20 Pour la justification du choix, il semble que la détermination politique se joue des contraintes légales de l'évaluation socio-économique. Les calculs de taux de rendement apparaissent aujourd'hui critiquables et peu décisifs face à l'utilisation d'un argumentaire « clé en main ». Par exemple, le Taux de Rendement Interne (TRI) pour la ligne de tramway Béthune-Bruay est basé sur des prévisions surréalistes prévoyant une multiplication par 10 de la fréquentation par rapport à la ligne « Bulle » actuelle. A Douai, l'analyse socio-économique de l'extension de la ligne A de TCSP met en avant le gain de temps et de confort issu de la suppression de la rupture de charge à Guesnain ; pourtant cette rupture de charge a été générée par le projet lui-même, lors de la première phase.
- 21 Pour justifier de la réalisation d'un tramway moderne, un argumentaire éprouvé est déployé dans le projet politique<sup>13</sup>. On retrouve d'une ville à l'autre toujours la même rhétorique de l'impact du tramway sur la mobilité, l'écologie, l'économie, l'urbanisme et aussi le social, à travers le « désenclavement » de certains quartiers. Le tramway, si l'on en croit les discours officiels, cumule toutes les qualités, ce serait le « nouveau paradigme de l'urbanité » (Cartier, 2005). De nombreux arguments d'ordre qualitatif sont ainsi mise en avant pour justifier les nouveaux projets et équilibrer la procédure d'évaluation avec les mesures économétriques et autres prévisions de fréquentation.

*Légitimation : une marge de négociation pour valider les choix politiques ?*

- 22 En ce qui concerne la légitimation du choix, les procédures de concertation apparaissent comme des moments clés de la maturation d'un projet de TCSP. C'est une occasion pour le maître d'ouvrage qui organise cette procédure, de faire éclater tout le bien fondé du projet. La concertation établit surtout un rapport de force jusqu'à présent latent : les groupes d'opposition se mobilisent ce qui introduit un biais dans la représentativité du public, comme cela a déjà été constaté par Philippe Subra dans les procédures de débat public : « l'opposant se mobilise, le partisan reste passif ; le degré de mobilisation décroît avec la distance, indépendamment de l'intérêt réel que représente le projet » (Subra, 2007).
- 23 Le rapport de force ouvre la possibilité de négocier des contreparties. A Valenciennes, la première ligne de tramway a donné lieu à d'intenses négociations qui a conduit à de nombreuses redéfinitions du tracé et à une politique de compromis sur le stationnement, conduisant ainsi à une gêne très limitée pour les automobilistes (Frère, Richer, 2007). Plus généralement, ce sont les négociations autour du tracé qui sont souvent les plus fortes. Le bilan de la concertation préalable réalisée en 2009 et 2010 par le SMT Artois-Gohelle indique que, largement en tête, 27,5% des remarques concernent les « tracés et insertion » du tramway. Ce qui est remarquable, c'est que le tracé de la ligne Liévin-Lens-Hénin-Beaumont qui a été adopté à l'issue de la concertation publique, est celui qui s'éloigne le plus du centre-ville de Lens, principal pôle de centralité et de densité du secteur. Ainsi, si le processus de légitimation du choix ne remet pas en cause les racines de la décision politique, elle provoque souvent d'intense modification du projet susceptible de nuire à sa cohérence fonctionnelle.

**C. Le modèle décisionnel français : un équilibre fragile**

- 24 Entre le modèle national et le choix local, le modèle décisionnel français trouve un équilibre qui, même précaire, démontre une certaine forme d'efficacité en ce qui concerne l'aboutissement du projet.

*Rationalisation : une pertinence des modes en débat*

- 25 La démonstration de la rationalité du choix se heurte à des considérations politiques, d'une part, et interroge le référentiel technique de la pertinence des modes, d'autre part.
- 26 D'abord, l'engouement initial des années 1990 sur l'invention d'un bus-tram, mariant les avantages du tramway et le coût du bus, s'est rarement concrétisé en partie à cause du risque de l'innovation technique : des recherches au LATTIS montrent que les déboires rencontrés par le bus tram de Bombardier à Nancy et Caen ainsi que l'APTS<sup>14</sup> à Douai ont refroidi les ardeurs initiales et les avantages espérés de cette hybridation sont revus à la baisse (voir Foot, 2009). A Valenciennes, pour la réalisation d'une seconde ligne de TCSP vers le Condésis et Quiévrain, compte-tenu des difficultés d'insertion d'un système tramway dans un environnement contraint, le SITURV a d'abord repris les arguments en faveur d'un système BHNS. Le document de présentation général de la ligne 2 de TCSP en 2008<sup>15</sup> affirme que le potentiel de clientèle ne justifie pas la mise en œuvre d'un tramway et que le système de trolleybus en voie unique est présenté comme meilleur marché pour des performances comparables ! Malgré les arguments avancés en faveur du « Valway », le SITURV décide, en janvier 2010, d'abandonner le projet de trolleybus et de revenir au choix du tramway « classique », identique à celui mis en place pour la ligne 1. Outre la raison invoquée d'abandon de la fabrication du matériel envisagé de trolley, l'un des autres aspects décisifs est d'offrir aux usagers de la ligne 2, « un mode de transport performant et de qualité équivalent à la ligne 1 »<sup>16</sup>. Ce sont donc essentiellement des arguments d'origine politique qui viennent au secours du tramway moderne et qui se substituent à l'argumentaire dit « technique ».
- 27 Ensuite, le débat sur la pertinence des modes de transports apparaît discutable. Il renvoie en effet à une posture technique et modale alors que le contexte actuel des mobilités urbaines est celui du métissage des modes de transport (Amar, 2004). De plus, l'exemple Valenciennois montre que, si l'argument principal en faveur du BHNS est de faire des TCSP moins chers, il ne faut pas exclure d'emblée le système « tramway ferroviaire ». Des projets moins coûteux<sup>17</sup> sont envisageables en revisitant le standard « luxueux » (du point de vue du traitement paysager ou de l'insertion urbaine ...) des nouveaux tramways français. Dans le Valenciennois, la réduction

des coûts a été opérée sur des lignes insérées dans des tissus moins denses (Phases 3 et 4) ou interurbain (Phase 2), en réutilisant des emprises ferroviaires délaissées (Phases 2 et 4), en limitant la facture de l'insertion paysagère (utilisation de ballast, phase 2 et 4) ou en faisant le choix innovant de la voie unique (Phase 3 et 4). Au total, les extensions du tramway Valenciennois présente un budget moins élevé rapporté au kilomètre que le site propre routier du Douaisis.

**Figure 8 : Extension « low cost » des lignes de tramway dans le Valenciennois : voie en ballast vers Denain (à gauche, CETE Nord-Picardie), section à voie unique vers Condé (à droite, projet SITURV)**



*Justification : une complicité d'intérêts entre l'Etat et les collectivités locales*

28 La justification du choix est moins déterminée par le processus d'évaluation socio-économique  
que par la détermination des élus locaux. Ces autorités locales jouent sur un rôle plus incitatif  
que coercitif de l'État qui s'observe notamment au niveau de l'évaluation et du financement.

29 Premièrement, l'Etat fixe les règles en matière d'évaluation des projets d'infrastructure et  
propose aux acteurs locaux des méthodes pour les mettre en œuvre. L'évaluation « à la  
française » ne prend pas en compte que des considérations économiques mais doit intégrer  
des éléments extérieurs au coût du transport tel que la sécurité des personnes, l'utilisation  
rationnelle de l'énergie, le développement économique et l'aménagement des espaces urbain  
et rural. Malgré la difficulté à monétariser ces aspects, c'est souvent autour de ces critères  
que se fonde la justification du choix. L'opacité du calcul et les limites méthodologiques de  
l'évaluation des projets de tramway sont pointées par la Cour des Comptes (novembre 2010)  
mais l'absence de fiabilité de ces mesures ne semble pas remettre en question la procédure.

Dans les années 1990, Jean-Marc Offner montrait que l'enjeu de la recherche de méthodes  
d'évaluation par l'administration centrale était d'ordre argumentaire : « Il faut convaincre  
(le Ministre du Budget, le Gouvernement) de l'intérêt pour la collectivité de participer au  
financement de métros, de VAL, de tramways... » (Offner, 1993). Selon l'auteur, le rôle de  
l'évaluation est à interpréter comme un outil de gestion du succès, de légitimation de l'action.

30 Deuxièmement, par la création et l'assouplissement du versement transport (VT), l'Etat  
soutient indirectement le développement des TCSP. Cette taxe est le principal mode de  
financement de l'exploitation des transports publics urbains en France (en moyenne 42% du  
budget des agglomérations à TCSP) et une des principales sources de financement des projets  
de TCSP. Or, le relèvement du taux de VT, très incitatif, pour la réalisation d'un TCSP a été  
progressivement assoupli par l'État. Avec les dispositions des lois de finances en 1997 et  
2004, l'augmentation du VT liée à un projet de TCSP n'est plus soumise à une validation de  
l'Etat mais à une décision locale. L'AOTU peut choisir de relever son taux (de 1% à 1,80%)  
dès lors qu'elle aura décidé de réaliser l'infrastructure au maximum cinq ans avant le début  
des travaux. C'est ainsi que, par application des modifications induites par la loi de finances

de 1997, le SITURV a relevé son taux de VT sur l'agglomération de Valenciennes dès 1997 soit près de 10 ans avant la mise en service du tramway (sans la réforme, il aurait fallu attendre la décision de l'Etat en 2002).

- 31 Enfin, l'État a décidé de renouveler sa politique d'accompagnement financier des TCSP alors même que la loi de finances de 2003 avait mis fin aux subventions qui étaient allouées depuis les années 1980. La concrétisation de cette politique s'est matérialisée à ce jour par deux appels à projets déclinant ainsi la politique du Grenelle de l'Environnement pour une enveloppe globale avoisinant les 1,3 milliards d'Euros. Chacun de ces appels à projets a présenté les critères d'éligibilité des dossiers sur lesquels étaient évalués les projets. Pour autant, la décision d'accompagner financièrement les projets a tenu compte de différents critères, pas seulement techniques. Le SMT du Douaisis obtient l'une des plus fortes subventions dans la catégorie des BHNS (8 M€) alors même que le système de guidage n'est pas au point. Le projet entre Béthune et Bruay obtient la plus forte subvention dans la catégorie « tramway » (36 M€). Explicitement, le Grenelle de l'Environnement « consacre » le tramway parce « qu'il répond à une logique de réaménagement urbain, de planification des transports et de préoccupations environnementales »<sup>18</sup>. Ainsi l'Etat prévoit un budget total de 2.5 milliards d'euros afin d'atteindre un objectif de 1 800 kilomètres de voies de tramway d'ici 2020<sup>19</sup>. L'accès aux subventions nationales mais aussi européennes (Valenciennes) ou régionales (Douai), ne doit cependant pas masquer des situations budgétaires très fragiles. De plus l'incertitude qui plane sur les délais de réalisation des projets à Lens, Béthune et Douai, risque de remettre en cause l'obtention des dotations financières soumises à des délais de commencement des travaux<sup>20</sup>.

*Légitimation : le tramway, une part de « non négociable »*

- 32 Dernière registre, le processus de légitimation du choix s'équilibre entre ce qui négociable et ce qui ne l'est pas. Même si l'opposition au projet de tramway est forte et les contreparties nombreuses (ce qui rend parfois chaotique et long le processus de décision comme à Valenciennes), la concertation n'aboutit pas à une remise en cause complète du projet. L'arrêt temporaire (ou définitif ?) du projet à Lens n'a pas pour origine la procédure de concertation mais plutôt des considérations financières ou politiques.
- 33 En observant les torrents d'éloges et les discours sur la vertu du tramway, « on peut se demander si le projet de tram n'est pas construit, de ce fait, au-dessus de ce qui serait négocié/négociable » (Hamman, Blanc, 2011). Or, « l'in-négocié ne va donc pas de soi » (Hamman, Blanc, 2011) ; il est le produit d'un travail de mise en évidence sociale du projet et de sa légitimité, notamment dans la phase de concertation. Si la négociation autour de certains aménagements sectoriels ou périphériques est possible, le choix du mode, cristallisant l'image de modernité, ne souffre pas la discussion. Comme en témoigne les efforts consentis sur la recherche d'un design soigné du véhicule, le choix du matériel roulant est perçu comme un élément décisif pour le « marketing urbain ». C'est « l'effet d'image » qui est recherché au-delà même d'une certaine idée de la cohérence du projet négocié avec le public et les partenaires institutionnels. L'objet public « tramway », visible dans la ville, est ainsi « ritualisé dans des célébrations où le portage politique est systématiquement réaffirmé » (Hamman 2011).

**Figure 9 : Le photomontage, instrument clé du « marketing urbain » (ici - Le tramway du SMT Artois-Gohelle à Bruay-La-Buissière imaginé par l'Agence In.tact)**



Photomontage - Friche Plastic-Omnium à Bruay-La-Buissière © In.tact

- 34 Donnant une forte visibilité à son promoteur -qui souvent se trouve être le maire de la ville-centre de l'agglomération (Di Commio 2005)-, le tramway représente une collectivité, alors que l'automobile est la marque de l'individualité (Chemetov 2000). Le tramway « devient une vitrine efficace des politiques urbaines et représente l'occasion de créer du consensus politique » (Di Commio, 2005). La construction d'un grand projet, tel qu'un tramway, « viendrait se placer au-dessus des controverses politiques en incarnant l'intérêt général dans sa transcendance » (Hamman, 2011). Ainsi, dans la procédure de concertation, la question du sens du tramway, véritable « revendication en soi », se pose peu : « la finalité du projet se sublime dans sa réalisation » (Offner, 1998).

## Conclusion : de la « nature » du tramway à celle des politiques publiques

- 35 L'observation des processus de décision s'est intéressée à plusieurs projets de TCSP dans une même couronne métropolitaine. La mise en perspective des projets des AOTU de Lens, Douai et Valenciennes est rendue possible par l'unité d'enjeux (en matière économique, social, de transport, d'urbanisme, ...) de ce territoire pourtant morcelé institutionnellement. Un « modèle » décisionnel a été esquissé à travers trois étapes (rationalisation, justification, légitimation) mettant en regard le cadre national et le projet local. Au-delà des études dans le Nord-Pas-de-Calais, le modèle pourrait largement être confronté à d'autres cas en France.
- 36 Parmi les enseignements locaux qui peuvent être tirés de cette contribution, il apparaît que la réalisation d'un tramway est rendue plus fragile par un contexte économique tendu dans un territoire en difficulté (les augmentations de VT, par exemple, sont mal acceptées par le tissu économique). L'équilibre au sein du processus de décision est de plus en plus précaire, notamment du point de vue politique. Cependant, il est important de retenir que ce n'est pas la nature du tramway qui est bonne ou mauvaise mais bien la nature des politiques publiques d'accompagnement qui doit être à la hauteur des enjeux du territoire. Le tramway est certes un levier pour les politiques publiques mais, en aucun cas, un instrument miracle produisant des effets indépendamment des autres dynamiques territoriales. Or, les projets subissent des aléas institutionnels qui nuisent à l'opportunité qu'ils peuvent représenter pour les stratégies territoriales : à Douai, le TCSP s'arrête à la limite de deux intercommunalités adhérentes au syndicat des transports; entre Lens et Béthune comme entre Valenciennes et Denain, le projet de tramway doit répondre à un équilibre des investissements entre les collectivités composant les syndicats des transports. Quant au lien entre les différents PTU de l'arc sud, il n'est pas envisagé alors même que les terminus des projets de tramways sont distants seulement de quelques kilomètres.

37 Parmi les enseignements plus généraux de cet article, il apparaît que le modèle français résulte avant tout d'un équilibre politique. Ce modèle contraste nettement avec le cas du Royaume-Uni<sup>21</sup> et de l'Allemagne<sup>22</sup> qui privilégient respectivement la rationalité économique et technique. Le cas français est certes critiquable car il rend l'évaluation socio-économique relativement « accessoire »<sup>23</sup> face à la décision politique mais il est aussi empreint d'une véritable « efficacité instrumentale » : on observe effectivement depuis une trentaine d'année le retour des TCSP (principalement de type tramway) dans la quasi-totalité des aires urbaines françaises de plus de 200 000 habitants.

---

### **Bibliographie**

Amar G., 2004, *Mobilités urbaines. Éloge de la diversité et devoir d'invention*, Paris, Edition de l'Aube, 251 p.

Carmona M., 2001, *Tramway, le coût d'une mode*, Paradigme, Orléans, 201 p.

Cartier A., 2005, « Le tramway, entre image de la ville et marketing urbain », Master Recherche "Villes et Territoires", Université de Provence.

Certu, 1998, *Évaluation des transports en commun en site propre. Méthodes d'observation des effets sur l'urbanisme et le cadre de vie*, Certu-Ministère de l'Équipement, Coll. Référence, 132 p.

Certu, 2004, *Les modes de transports collectifs urbain*, Ed. Certu, 194 p.

Certu, 2009, « Tramway et Bus à Haut Niveau de Service (BHNS) en France : domaines de pertinence en zone urbaine », *Transport/Environnement/Circulation (TEC) n° 203*, numéro spécial "Transports publics et territoires".

Certu, 2009, « Bus à Haut Niveau de Service. Du choix du système à sa mise en œuvre », Ed. Certu, 160 p.

Chemetov P., 2000, « Le tramway entre fonction et fiction », *Urbanisme n°315*, pp. 89-90.

Cour des comptes, 2010, « Les transports ferroviaires régionaux en Ile-de-France », novembre 2010, 195 p.

Di Commio F., 2005, « Le tramway en France, un symbole de la modernité urbaine », *Pouvoirs locaux n°66 vol 3-2005*, pp. 84-88.

Edwards M., Mackett R., 1996, « Developing new urban public transport systems. An irrational decision-making process », *Transport Policy n°4*, pp. 225-239.

Flyvbjerg B., Holm M., Buhl S., 2002, « Underestimating costs in public works projects Error or Lie ? », *APA Journal n°3*, pp. 279-295.

Foot R., 2009, « L'intrigante nouvelle disparition du tramway en France », Flonneau M., Guigueno V., *De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité ?*, Presses Universitaires de Rennes, pp. 315-326

Frenay P., 2005, « Le Tram, outil en faveur d'une ville durable ? », *Transport/Environnement/Circulation (TEC) n°185*, pp. 2-8.

Frere S., Richer C., 2006, « Structuration intercommunale et rôle des politiques de transports publics dans le Valenciennois », *Recherche Transports Sécurité n°92*, pp. 245-261.

Grillet-Aubert A., 2006, « Les territoires du tramway », *Territorio n°37*, Franco Angeli, Dossier Projets et politiques de mobilité en France, pp 43-51.

Hamman Ph., 2011, « La négociation à l'épreuve des projets urbains » in Hamman Ph dir, « Le tramway dans la ville. Le projet urbain négocié à l'aune des déplacements », Presses Universitaires de Rennes, coll. Espace et territoires, 288 p.

Hamman Ph., Blanc Ch. 2011), « La négociation dans les projets urbains de tramway » in Hamman Ph dir, « Le tramway dans la ville. Le projet urbain négocié à l'aune des déplacements », Presses Universitaires de Rennes, coll. Espace et territoires, 288 p.

Hernandez F., 2003, « Le tramway, Cheval de Troie du PDU : la construction d'un modèle de ville par les projets techniques », in Yerpez J., *Le plan de déplacements urbains, un processus sous le regard des chercheurs*, Aix-en-Provence, Collection Actes INRETS n°95, pp. 37-53.

Laisney F., 2006, « Les espaces publics du tramway », *Territorio n°37*, pp.61-68

Laisney F., Grillet-Aubert A., 2006, *Tramway, espaces publics et mobilités*, Rapport de recherche IPRAUS "Architectures du transport", 301 p.

- Mackett R.L., Edwards M., « The impact of new urban public transport systems: will the expectations be met ? », *Transportation Research* n°4, pp. 231–245.
- Mackett R., Babalik Sutcliffe E., 2003, « New urban rail systems: a policy-based technique to make them more successful », *Journal of Transport Geography* n°11, pp. 151–164.
- Menerault Ph., 1992, « Le cadre géo-institutionnel de l'organisation des réseaux de transports publics urbains de province en France ». *Recherche-Transport-Sécurité*, n°34, pp. 29-36.
- Menerault Ph., 1995, « Approche géo-institutionnelle des relations entre transports publics urbains et territoires à l'échelle du Nord-Pas-de-Calais ». *Hommes et Terres du Nord*, 1995-3, p. 161-166.
- Offner JM, 1993, « Les « effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique », *L'Espace géographique*, n° 3, 1993, pp. 233-242.
- Offner JM, 1996, « Théories de l'action et méthodes d'évaluation », *Pouvoirs locaux* n° 31, pp. 24-30.
- Offner JM, 1998, « Le tramway Saint-Denis–Bobigny entre enjeux et usages la décision à l'épreuve du territoire », *Les Annales de la Recherche Urbaine* n° 80-81, pp. 137-144
- PREDIT, 2004, « Les transports intermédiaires entre le bus et le tramway : débat et point de controverse », *Recherches et synthèses* n°8, avril 2004, 4 p.
- Paris D., 2002, « Lille, de la métropole à la région urbaine », *Mappemonde*, n° 66, vol. 2, p.1-7.
- Pucher J., Kurth S., 1995, « Verkehrsverbund : the success of regional public transport in Germany, Austria and Switzerland », *Transport Policy* n°2, pp. 279-291
- Priemus H., Konings R., 2001, « Light rail in urban regions : what Dutch policymakers could learn from experiences in France, Germany and Japan », *Journal of Transport Geography* n°9, vol 3-2001, pp. 187-198
- Richer C., 2009, « Transports publics et recompositions territoriales dans le Nord-Pas-de-Calais », *Mappemonde*, n°95, 3-2009.
- Stambouli J., 2007, « Les territoires du tramway moderne : de la ligne à la ville durable », *Développement durable et territoires*, Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable, mis en ligne le 11 juin 2007.
- Subra Ph., 2007, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Armand Colin, coll. Perspectives Géopolitiques, 327 p.

### *Liste des sigles*

- AML Aire Métropolitaine Lilloise
- AOTU Autorité Organisatrice des Transports Urbains
- APTS Advanced Public Transport Systems
- BHNS Bus à Haut Niveau de Service
- CA Communauté d'Agglomération
- CAPH Communauté d'Agglomération de la Porte du Hainaut
- CCRVS Communauté de Communes Rurales de la Vallée de la Scarpe
- CERTU Centre d'Étude sur les Réseaux, les Transports et l'Urbanisme
- CNDP Commission Nationale du Débat Public
- DGITM Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer
- GART Groupement des Autorités Responsable de Transport
- LAURE Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Énergie
- LOTI Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs
- PDU Plans de Déplacements Urbains
- PTU Périmètre de Transport Urbain
- PREDIT Programme de Recherches et d'Innovations dans les Transports Terrestres
- INSEE Institut National de la Statistique et des Études Économiques
- SCOT Schémas de COhérence Territoriale
- SITURV Syndicat Intercommunal des Transports Urbains de la Région de Valenciennes
- SIVU Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

SM Syndicat Mixte (de transport)  
 SMT Syndicat Mixte des Transports  
 TCSP Transports Collectifs en Site Propre  
 TRI Taux de Rentabilité Interne  
 UTP Union des Transports Publics  
 VAL Véhicule Automatique Léger (métro léger)  
 VT Versement Transport

---

### Notes

1 Le projet européen Sintropher dont la direction scientifique est assurée par Prof. Sir Peter Hall (UCL), associe 5 autorités en charge des transports : Valenciennes (FRA), West Flanders (BEL), Blackpool (GB), Nijmegen (HOL) et Kassel (ALL). Le CETE NP intervient pour le compte du SITURV, AOTU du Valenciennois, qui pilote le WP2 intitulé "Évaluation socio-économique et impacts territoriaux des systèmes de tramways". <http://www.sintropher.eu/>

2 Selon l'expression de Philippe Menerault (1992, 1995).

3 Soit, à l'horizon 2014, le 7ème réseau de tramway moderne en France derrière Lyon, Strasbourg, Bordeaux, Nantes, Grenoble et Montpellier.

4 Communiqué sur le site du SMT « Suite à une réunion extraordinaire, qui s'est tenue le samedi 11 juin 2011, les élus des Communautés d'Agglomération de Lens-Liévin et Hénin-Carvin ont décidé d'un report du projet de tramway qui devait relier Liévin à Hénin-Beaumont » (<http://www.smt-artois-gohelle.fr/> consulté en août 2011).

5 « La décentralisation n'a pas signifié la fin du pouvoir de l'État, mais sa redéfinition, son partage avec d'autres acteurs, sous la forme d'un partenariat conflictuel, dans lequel les équilibres sont en permanente redéfinition, au gré des rapports de force » (Subra, 2007).

6 CERTU (2004), « Les modes de transports collectifs urbain », Ed. CERTU, 194 p.

7 Selon Carmona, « il y a les villes où le tramway est vraiment le moyen le plus adapté, celles où il vaudrait mieux faire un métro ou un VAL, et celles qui résoudraient leur problèmes de trafic avec la plus grande efficacité et à moindre coût en faisant appel simplement à des autobus et des trolleybus bien utilisés sur des itinéraires bien conçus et aménagés » (Carmona, 2001).

8 Bus à Haut Niveau de Service, déclinaison française de "Bus Rapid Transit" (BRT).

9 Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (LOTI) n°82-1153, du 30 décembre 1982.

10 Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Énergie (LAURE) n°96-1236, du 30 décembre 1996.

11 Source : site de la Commission Nationale du Débat Public ([www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)).

12 Par exemple, dans le cas du projet de tramway Artois-Gohelle, la CNDP a décidé en 2009 que le SMT pouvait organiser le débat préalable en appelant à veiller « à la participation du public, notamment à l'occasion de réunions publiques pour assurer l'information de la population et l'expression des habitants et des usagers sur les différents aspects du projet, son impact sur l'environnement, son phasage et son financement ainsi que sur les modalités de concertation jusqu'à l'enquête publique et durant le chantier » (SMT Artois-Gohelle, 2010, Bilan de concertation du tramway Artois-Gohelle, 36 p.).

13 « Le caractère "prêt à penser" du tramway est un élément que nous pensons fondamental dans la séduction des élus » (Carmona, 2001).

14 Concept de tramway sur pneu de Phileas APTS (« Advanced Public Transport Systems ») dont le système de guidage est toujours en attente d'installation à Douai pour un coût beaucoup plus élevé que prévu.

15 SITURV 2008, « Document de présentation générale du projet de TCSP Valenciennois : le VALWAY ».

16 Communiqué de presse 19 janvier 2010 (SITURV).

17 Voire même « low cost » ; par exemple, les tramways modernes de Velez-Malaga (70 000 hab.) en Espagne, de Sassari (130 000 hab.) en Sardaigne ou l'extension du tramway de Montpellier en secteur périurbain présentent des coûts 2 à 3 fois moins élevés que le standard français (autour de 25 M€/km).

18 MEEDTL 2011. Le renouveau du tramway en France, brochure de 17 p.

19 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Un-tramway-nomme-desir-de-Marlon.html>

20 Sont sur la sellette : les subventions de l'État et l'augmentation du VT (les travaux doivent débiter avant 2013 sous peine de devoir ramener le taux à 1%) à Lens et Béthune; les subventions de l'État et de la Région à Douai.

21 Au Royaume-Uni, l'idée qui prévaut à la réalisation d'une infrastructure est l'apport d'une valeur financière. Les calculs économétriques à travers le " cost-benefit analysis " ne servent pas à valider un choix politique mais à prouver l'existence d'un gain généré par la nouvelle infrastructure. La méthode n'est cependant pas exempte de tout reproche (Mackett, Edwards 1998 ; Mackett, Babalik 2003 ; Flyvbjerg, Holm, Buhl 2002, 2005] et rare sont les projets de tramway moderne qui ont pu être réalisés faute de résultats probants aux tests.

22 En Allemagne, le modèle se distingue par une logique davantage fonctionnelle et technique qui se traduit par une approche performante du point de vue de la cohérence des systèmes de mobilité [Pucher, Kurth 1995]. L'attitude rationnelle en matière de politique de déplacement conduit parfois à minimiser le rôle du tramway sur la requalification de l'environnement urbain (perçu exclusivement comme un objet de transport).

23 « Comment expliquer autrement que par l'inutilité de la légitimation a posteriori (comme à priori d'ailleurs) la modestie, voire l'inexistence, d'une véritable démarche d'évaluation ? » (Offner, 1998)

---

### ***Pour citer cet article***

#### Référence électronique

Cyprien Richer et Sophie Hasiak, « Des tramways contre-nature ? Regards croisés sur les processus de décision des projets de TCSP de l'arc Sud de l'aire métropolitaine lilloise », *Revue Géographique de l'Est* [En ligne], vol. 52 / 1-2 | 2012, mis en ligne le 04 février 2013, consulté le 04 février 2013. URL : <http://rge.revues.org/3547>

---

### ***À propos de l'auteur***

#### **Sophie Hasiak**

CETE Nord-Picardie. Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (MEDDTL). Pôle de Compétences et d'Innovations CERTU « Transport du Quotidien ». [cyprien.richer@developpement-durable.gouv.fr](mailto:cyprien.richer@developpement-durable.gouv.fr) ; [sophie.hasiak@developpement-durable.gouv.fr](mailto:sophie.hasiak@developpement-durable.gouv.fr)

---

### ***Droits d'auteur***

Tous droits réservés

---

### ***Résumés***

Cet article porte sur les processus de décision de trois projets de tramway en France : le projet du Syndicat Mixte des Transports Artois-Gohelle composé d'une ligne autour de Lens et d'une ligne autour de Béthune; le Transport Collectif en Site Propre (TCSP) de Douai, appelé tramway par le maître d'ouvrage, mis en service en 2010; et le tramway de Valenciennes dont la première ligne a été ouverte en deux phases en 2006 et 2007. Les trois périmètres des transports urbains (PTU) dans lesquels s'inscrivent ces projets regroupent plus d'un million d'habitants et se positionnent comme l'arc sud de la grande aire métropolitaine lilloise. Cependant, ils cumulent des handicaps qui interrogent sur la capacité à réaliser un projet de tramway et sur la pertinence de cette démarche. Dans un contexte économique difficile, comment des régions portant encore les stigmates de plus d'un siècle d'exploitation minière et organisées sur un profil urbanistique multipolaire ou linéaire peuvent-elles envisager la réalisation d'un tramway moderne ? Comment convaincre du choix du mode lorsque les projets sont à la limite des critères de faisabilité économique et financière ? Cette contribution se propose de démontrer comment les choix locaux s'accommodent du cadre réglementaire national pour mener à bien des projets de transports avant tout politiques. En outre, elle identifie un double rôle de l'Etat qui propose des outils incitatifs pour la réalisation des tramways dans le cadre de la politique « Grenelle de l'Environnement » et fixe les règles d'évaluation.

## Unnatural trams project ? Cross analysis of decision-making processes of tram system projects in Southern arc of Lille metropolitan area

This paper relates to decision-making processes of three French tram systems : the project of two lines of tramway through the urban areas of Lens and Bethune, the system of guided bus through the urban area of Douai (system which is referred to a tramway by the local authorities) and the first tram line of Valenciennes which was put into service in 2006 and 2007. More than one million people live in these three urban areas, which constitute “the southern arc of Lille metropolitan area”. However, these territories bear economic, territorial and social handicaps. This difficult context does not support the development of tram projects and questions the efficiency of this approach. How could regional territories with economical and social difficulties and also structured with several polarities organized on a linear axis with low density – consider to build a modern tram ? How do they convince the choice of the mean of transport while the projects are borderline cases of feasibility ? This aim of this paper is to show how local decision-making are put up with the national legislative framework in order to carry out political projects of transport. It identifies a double role of the national transport policy which encourages the realization of trams in a context of sustainable development and fixes the rules of appraisal.

### *Entrées d'index*

**Mots-clés** : tramway, Transports Collectifs en Site Propre (TCSP), politique des transports, évaluation, aire métropolitaine lilloise, Nord-Pas-de-Calais

**Keywords** : tramway, public transport, transport policy, assessment, Lille metropolitan area, Nord-Pas-de-Calais region