

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>

Colloque international Les approches pragmatiques de l'action publique

Bruxelles, 15-16 novembre 2007

Atelier : Les objets dans l'action publique (2)

Vendredi 16 novembre, 16h–18h

Communication

Le tramway : Conception et propriétés d'un objet d'action publique



A gauche : Le tramway de Grenoble devant le Palais de Justice (Ligne B). Crédits : SMTC, 2006.
A droite : Le tramway de Dublin en circulation. Crédits : Site Internet gouvernemental "Transport 21", 2006.

Introduction

Cette communication part d'un objet qui n'a rien de neuf, le tramway, et d'un double phénomène.

Le premier d'entre eux, c'est la multiplication spectaculaire des lignes de tramway dans le paysage des métropoles européennes. Inspirés par quelques initiatives pionnières¹, les projets fleurissent un peu partout, 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.

La tendance est étonnante si l'on se souvient que quelques décennies plus tôt, au tournant des années 1950, la plupart des villes concernées avaient démantelé leur réseau "historique" de tramway. À en croire les journaux d'époque, l'abandon n'avait alors pas posé trop d'états d'âme. Aujourd'hui, les réalisations font la part belle au design, avec des rames aux lignes futuristes, un mobilier urbain et des stations aux formes recherchées.

Le deuxième phénomène, c'est la diffusion remarquable de l'idée du tramway dans le débat public. À travers l'Europe, et particulièrement en France, le tramway tend à être présenté comme une solution pertinente aux enjeux du moment, notamment au problème du réchauffement climatique. Il est régulièrement convoqué dans un discours général sur la "mobilité durable". La formule, largement diffusée, recouvre une notion qui a pris ces dernières années une remarquable consistance dans les milieux spécialisés [BOILAT & PINI, 2005], pour devenir une transposition enrichie du développement durable au domaine des transports. Les 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 image de la "ville durable" est mise en avant avec pour valeurs la compacité, la proximité, la mixité du zonage et des usages, le respect de la biodiversité...

Le tramway occupe donc une place de choix dans le discours sur la ville durable, aussi bien dans la sphère publique, comme l'ont montré les débats du Grenelle de l'environnement², que dans le champ scientifique, comme en témoigne une publication récente consacrée à "la dimension écosystémique du développement urbain durable lié au tramway" [STAMBOULI, 2007]. Non seulement on construit des lignes de tram, mais on cite le tramway en référence dans une certaine vision du bien commun, de la ville souhaitable.

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).

² La concertation du "Grenelle de l'Environnement" a été initiée par le nouveau Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. Dans le cahier "Synthèse et principales mesures" du Groupe 1 ("Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie"), au milieu d'un paragraphe intitulé "Vers des villes et plus largement des territoires durables", il est proposé de doubler le nombre de kilomètres de tramway et de bus en site propre. Source : <http://www.legrenelle-environnement.fr>. Visité le 15 octobre 2007.

Comment s'est forgée cette relative symbiose entre des notions, la mobilité durable, la ville durable et un objet, le tramway ? Cette association se retrouve-t-elle partout à travers le continent européen ? Comment l'objet tramway est-il appréhendé dans toutes ces villes qui le choisissent ? Interroger l'objet, c'est questionner sa conception, c'est donc questionner les processus de décision qui le font advenir. Pour observer ces processus, l'échelle adéquate est celle de l'agglomération, plus précisément du système d'acteurs en charge de la politique des déplacements urbains. Nous voilà alors sur le terrain de l'action publique et de sa fabrique...

Car analytiquement, le tramway est un objet d'action publique. Certes, les rames sont construites par des acteurs privés, il existe un marché du tramway, 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, État ou autorité locale selon les contextes, maîtrise les principales étapes.

Le tramway rentre aussi dans la large catégorie des instruments de l'action publique. Un réseau de tramway s'apparente en effet à "un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur" [LASCOURMES & LE GALES, 2004, page 13]. Plus simplement, c'est une technologie visant à orienter les comportements d'un public-cible dans un sens jugé bénéfique. En même temps, la conception du tramway mobilise elle-même beaucoup d'instruments intermédiaires : modèles de prévision de trafic, calcul économique, documents d'urbanisme, plans...

Enfin, si l'on cherche à le positionner dans le schéma séquentiel d'une politique publique, l'objet tramway peut être considéré comme un "output" de cette politique. 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]. Dans le cas du tramway, tangible n'est pas un vain mot, puisque l'"output" est directement palpable par les bénéficiaires de l'action publique (contrairement à d'autres exemples comme les limitations de vitesse ou l'obligation de porter la ceinture de sécurité).

Ayant ainsi caractérisé l'objet, une première approche consiste à repérer, au sein d'un système d'acteurs particulier, les discours et argumentaires qui se développent, les formes d'expertise sur lesquels ils s'appuient, et surtout les controverses, qui mettent au grand jour les différentes manières de promouvoir ou de contester le tramway. L'énigme à résoudre est alors : Comment le contexte institutionnel, les différentes formes d'expertise, les différents discours justificatifs influent la conception du tramway, jusqu'à être incarnés, "injectés" dans l'objet final ?

Une deuxième approche consiste à partir de l'objet lui-même, et de tenter de l'analyser en s'inspirant de la manière dont la sociologie de l'innovation aborde la description des objets techniques [AKRICH, 1987³]. Les questions posées sont alors : Comment dans la phase projet, le tramway procure un ensemble de possibles et d'impossible aux acteurs en capacité d'influencer sa conception ? Comment une fois advenu, l'objet devient un "instrument politiquement fort", "imposant certains cadres de pensée", et influence à son tour la politique publique ?

Combinant les deux approches, une analyse centrée sur l'objet tramway en lien avec son contexte de production permet à notre avis d'apporter un éclairage original à deux niveaux :

Celui, substantiel, des politiques en matière de déplacements urbains, leurs évolutions et leurs contrastes selon les agglomérations européennes.

Celui, théorique, de la délicate "quête du sens" d'une politique publique [RUMPALA, 2007] et de sa restitution par le chercheur.

Dans cette optique, nous souhaiterions montrer qu'**un objet comme le tramway est à la fois un réceptacle et un stimuli des évolutions de la politique des déplacements d'une agglomération**. Le propos à l'appui de cette hypothèse s'appuie sur deux enquêtes de terrain récentes, exploitées selon une démarche comparative :

La première concerne le projet "Tram 3" dans l'agglomération grenobloise. A Grenoble, où le tramway a fait son retour dans les années 1980, la troisième ligne a fait l'objet d'une longue phase d'élaboration, de 1995 à la déclaration d'utilité publique en 2002.

La principale controverse a porté sur la détermination générale du tracé – en particulier sur la desserte ou non du centre de la commune de Saint-Martin d'Hères, à l'un des bouts de la ligne – une polémique liée en partie à un questionnement sur la capacité du tramway à dynamiser un projet urbain.

La seconde concerne le projet du "Luas", le tramway de Dublin, dont deux premières lignes ont été mises en service en 2004. Là aussi, le projet a mis longtemps à mûrir, des propositions initiales en 1988 à la validation administrative en 1999.

Le projet a subi de fortes contestations, dans une ville bouleversée par l'envol économique de l'Irlande à partir de la fin 1993. Les deux principales controverses ont porté le type de desserte du centre-ville, en surface ou en souterrain, et sur la capacité du tramway à répondre à la demande de mobilité.

³ "Les objets techniques peuvent être considérés comme des instruments politiquement forts : dans le même temps qu'ils produisent des modes d'organisation sociale, ils les naturalisent, les dé-politisent, leur confère un contenu autre. [...] La «réalisation» (au sens de rendre réel) des objets techniques passe par un processus d'entre-définition, et de spécification conjointe des objets par les humains et les non-humains ; ce n'est qu'une fois ce long travail achevé que la répartition des causes se stabilise et qu'enfin nous pouvons dire que les objets font telle ou telle chose de même que les humains font elle ou telle autre chose. C'est de cette manière que les objets techniques construisent notre Histoire et nous «imposent» certains cadres de pensée."
AKRICH Madeleine, "La description des objets techniques" in *Techniques et Culture*, n°9, 1987, pages 49 à 64.

I- Une brève comparaison des deux villes et de leurs tramways

La comparaison brute des deux tramways en question est évidemment très artificielle, Grenoble et Dublin n'étant que deux villes parmi tant d'autres à avoir choisi de développer un tel mode de transport ces dernières années. Simplement, il est important de se faire une idée des différences entre les deux cas étudiés avant d'analyser les aspects "invariants" de l'objet tramway.

Tout d'abord, les deux agglomérations n'ont pas un statut équivalent : Grenoble est une ville moyenne du second pays le plus peuplé de l'Union Européenne, Dublin est la capitale d'un "petit" pays de 4 millions d'habitants. Leur taille varie de un à trois au niveau de la population et de la superficie⁴, plus encore au regard de l'activité économique et touristique. Indéniablement, Dublin concentre un nombre bien plus élevé de flux. Sur le plan socio-économique, si les deux métropoles peuvent être qualifiées de riches et dynamiques, ce n'est pas dans les mêmes proportions.

La population grenobloise est en augmentation régulière, pour s'établir aux alentours de 515 000 habitants pour l'aire urbaine (chiffre de 1999, avec 0,7% de croissance annuelle moyenne entre 1990 et 1999). La croissance est essentiellement périurbaine, même si la population de l'agglomération proprement dite et de la ville-centre restent à la hausse. Le réseau de transports publics a pris en charge un peu moins de 72 millions de voyages en 2006 (hors réseaux *TER* et *Transisère*).

L'expansion que Dublin a connu ces quinze dernières années est sans commune mesure. La population de l'aire urbaine est passée de 1,3 à 1,6 million d'habitants entre 1991 et 2006. Elle pourrait dépasser les 2 millions aux alentours de 2020⁵. Surtout, Dublin a concentré l'essentiel du phénomène du "tigre celtique". Le nombre d'emplois, de logements et la richesse par habitant ont considérablement augmenté, pour faire de la métropole l'une des plus prospères d'Europe. Parallèlement, le taux de motorisation a doublé et la périurbanisation a fait tache d'huile, alimentant une congestion des axes routiers déjà décrite comme problématique dans les années 80... En 2006, le réseau de bus a pris en charge 146 millions de voyages (*Dublin Bus*), les deux lignes du Luas environ 25 millions (*Veolia Transport*), le DART⁶ et le réseau ferré périurbain 25 millions également (*Irish Rail*).

⁴ En considérant, pour la superficie, le périmètre institutionnel des deux agglomérations.

⁵ Source : Central Statistics Office, 2005. www.cso.ie.

⁶ Dublin Area Rapid Transit, une ligne électrifiée de type RER desservant les zones côtières (Malahide-Centre-Bray). Le DART a été mis en service en 1984, notamment grâce à un prêt de la Banque Mondiale.

Les projets de Grenoble et Dublin à grands traits

	<i>Grenoble. Projet "Tram 3"</i>	<i>Dublin. Luas Project</i>
Population et taille de l'agglomération (périmètre administratif)	<i>Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, 307 km² 397 000 habitants, 26 communes Ville-centre : 157 500 hab. (2004).</i>	<i>Dublin Region, 921 km² 1 187 000 habitants 4 City ou County Councils Ville-centre : 506 000 hab. (2006)</i>
Décisionnaire dans l'organisation des transports en commun	<i>Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'Agglomération Grenobloise (SMTC)</i>	<i>Department of Transport (Gouvernement de la République d'Irlande)</i>
Entreprises chargées de l'exploitation du réseau	<i>Délégation de service public Société d'économie mixte SEMITAG (SMTC+Groupe Transdev)</i>	<i>Groupe public C.I.É. : Dublin Bus, Irish Rail, Bus Éireann Veolia Transport (pour le seul tramway)</i>
Circulation du dernier tram historique	<i>31 août 1952 (octobre 1955 pour les marchandises)</i>	<i>31 mai 1959</i>
Initiation du projet de tramway	<i>Première ligne en discussion à la fin des années 1970. Projet Tram 3 à partir de 1995</i>	<i>Premiers projets de C.I.É. vers 1988. Inscription dans la Dublin Transportation Initiative en 1994</i>
Fixation définitive du tracé	<i>Début 1998, arbitrage du SMTC sur l'étude préalable, puis à la marge</i>	<i>Mai 1998, arbitrage du Ministre des Transports</i>
Début des travaux	<i>Avril 2003</i>	<i>Août 1999</i>
Inauguration	<i>20 mars 2006 : extension de la ligne B 20 mai 2006 : ligne C 6 octobre 2007 : tronçon de ligne D</i>	<i>30 juin 2004 : "Green Line" 28 septembre 2004 : "Red Line"</i>
Caractéristiques générales du projet		
Nombre de lignes	<i>2 lignes nouvelles et une extension (2 lignes existantes depuis 1987 et 1990)</i>	<i>2 lignes nouvelles</i>
Longueur du tracé	<i>9,6 km (Ligne C) + 1,9 km (extension B) + 2 km (Ligne D) : Total, 13,5 km</i>	<i>9 km (Green Line) + 14 km (Red Line) Total : 23 km</i>
Durée du trajet	<i>30 mn (Ligne C)</i>	<i>22 mn (Green Line), 43 mn (Red Line)</i>
Type de tramway	<i>35 rames Alstom Citadis (44 mètres, 370 places)</i>	<i>40 rames Alstom Citadis (Red Line 30 mètres, 235 places, Green Line 40 mètres, 315 places)</i>
Débit théorique en pointe (nombre de passagers par heure dans chaque sens)	<i>4440 pers/h Fréquence de 5 mn (Ligne C en 2006)</i>	<i>2820 pers/h sur la Red Line 3780 pers/h sur la Green Line Fréquence de 5 mn (2007)</i>
Coût final du projet	<i>Environ 500 M€</i>	<i>Environ 800 M€</i>

II- Le contexte institutionnel et les ressources en expertise : influence sur l'objet et reconfiguration au fil des projets

1- L'influence des règles institutionnelles

A- *À Grenoble, entre consensus, concurrence territoriale et logiques partisanes*

En France, l'État a subventionné jusqu'en 2004 les projets de tramways. Son influence sur le contenu des projets était toutefois limitée au respect de quelques critères généraux et à la structuration de l'offre en matériel roulant⁷. Pour Grenoble, l'apport financier de l'État avait été significatif dans la construction des deux premières lignes, mais les autorités locales disposaient déjà d'une grande latitude pour les choix d'opportunité et de tracé. Financé presque entièrement sur les budgets locaux⁸, le projet Tram 3 a été mûri et construit à l'échelle intercommunale. Il a été discuté et décidé dans le cadre institutionnel de la Métro⁹, du Conseil général de l'Isère et du Syndicat Mixte des Transports en Commun (SMTC), un établissement public qu'ils financent et composent à parité.

En 1995, au sein du Conseil de communauté de la Métro, la majorité du Conseil est à gauche depuis les élections municipales de mars. En son sein, les élus membres du Parti socialiste ou apparentés sont les plus nombreux, représentant la Ville de Grenoble, mais aussi les communes d'Eybens, Gières, Seyssins, Saint-Martin le Vinoux ou Meylan. Ils composent avec les élus communistes, représentants d'une "ceinture rouge" grenobloise remarquable de stabilité depuis la Seconde Guerre Mondiale : Échirolles, Saint-Martin d'Hères, Fontaine, Le Pont-de-Claix. Les écologistes exercent une influence notable via leurs élus de la ville-centre, dont le groupe est une composante numériquement indispensable de la majorité municipale¹⁰. La ville-centre est la plus influente, mais avec 13 élus sur 68, elle doit composer avec les communes voisines, en particulier les plus peuplées¹¹.

Le Conseil général compte quant à lui 58 élus, dont 17 représentent les cantons de l'agglomération. En 1995, il est encore géré par une majorité RPR-UDF. La bonne représentation des élus de l'agglomération aux postes clés de l'exécutif – Vice-présidence Transports, notamment – va permettre d'éviter de gros conflits sur la participation du Département au financement du SMTC et des projets de transports collectifs de l'agglomération. En finançant le réseau d'autocars interurbains *Transisère*, le Conseil général satisfait aussi les intérêts des cantons ruraux.

⁷ Avec le concours CAVAILLÉ (1975) puis l'appel d'offres pour le Tramway Français Standard, qui a équipé les lignes A et B, avant d'être remplacé par l'actuel modèle *Citadis* (conception Alstom).

⁸ Avec la suspension de la ligne du budget de l'État consacrée aux transports collectifs en site propre (TCSP) de province depuis la loi de finances 2004, le projet Tram 3 a finalement reçu 23M€ de reliquats de subvention, contre 67M€ antérieurement annoncés. Cela correspond à moins de 5% du coût total.

⁹ Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, regroupant 26 communes de l'agglomération.

¹⁰ L'Association Démocratie Écologie Solidarité (ADES) est un rassemblement local de militants écologistes ou de la gauche "alternative" (notamment issus des partis Les Verts ou Les Alternatifs).

¹¹ Par ordre décroissant de population : Saint-Martin d'Hères, Échirolles, Fontaine, Meylan, Saint-Égrève, Seyssinet et Pont-de-Claix, dont la population dépasse les 10 000 habitants, Sassenage et Voreppe, qui dépassaient 9 000 au recensement de 1999.

Créé en 1974, le SMTC est piloté par un comité syndical de 16 élus, la moitié d'entre eux siégeant au bureau¹². Ses compétences formelles sont très larges :

- élaboration et mise en œuvre du Plan de déplacements urbains (PDU),
- organisation du réseau *TAG* (Transports de l'Agglomération Grenobloise), définition du niveau de l'offre et de la politique tarifaire,
- maîtrise d'ouvrage des investissements en matière de transports collectifs urbains (lignes de bus, de tramway, dépôts...), financement des aménagements urbains induits (parcs de stationnement "relais", mobilier urbain...),
- choix du mode d'exploitation du réseau et contrôle de l'exploitant (en affermage puis en délégation de service public depuis le 1^{er} janvier 2006),
- vote du taux du versement-transport et perception de cette recette via l'URSSAF.

En mai 1995, après sa défaite aux municipales, la droite doit abandonner la présidence du SMTC. Toutefois, en raison de son poids au Conseil général, elle reste bien représentée au Comité syndical. L'ancien président reste ainsi vice-président et président de la *SEMITAG*. Dans l'ensemble, les principales familles politiques de l'agglomération sont représentées au bureau du SMTC (les écologistes n'y entrent qu'en 2001), avec une relative stabilité du personnel élu à travers le temps et les alternances électorales. Les membres les plus éminents du bureau ont toujours détenu la quasi-totalité des autres mandats-clés dans le domaine des transports : présidence de la société d'économie mixte qui exploite le réseau, délégation aux Transports à la Ville de Grenoble, à la Métro et au Conseil général, présidences de l'agence d'urbanisme et du syndicat du schéma de cohérence territoriale.

Dans ce type de configuration, le jeu de confrontation / négociation des intérêts communaux se combine à celui des coalitions partisans à l'échelle intercommunale. Celles-ci procèdent du clivage gauche-droite mais aussi de solidarités spécifiques à l'agglomération grenobloise, comme celle des communes communistes de première couronne. Cependant, la concentration du pouvoir décisionnaire au sein du bureau du SMTC, un lieu de négociation pluraliste relativement confiné¹³, permet régler les conflits sans trop d'effusions. Pour les transports en commun, cette méthode la recherche de consensus est facilitée par des contraintes financières encore modérées à l'époque de l'élaboration du projet Tram 3¹⁴. De plus, en cas de désaccord persistant, le jeu de donnant-donnant pouvait être élargi à l'ensemble des compétences prises en charge au niveau intercommunal, donc aux diverses commissions spécialisées de la Métro.

Pour le projet Tram 3, les décisions du SMTC ont été accompagnées de compensations pour les communes jugées lésées. Ainsi, en octobre 1996, lorsque le comité syndical décide la programmation d'un "réseau intermédiaire" prioritaire par rapport au tramway, il s'agit d'améliorer la desserte par bus de Saint-Égrève, Pont-de-Claix et Meylan, trois communes qui auraient pu espérer bénéficier du nouveau tram.

¹² La Métro et le Conseil général de l'Isère élisent chacun 8 membres. Ainsi, les élus du SMTC le sont pour moitié au deuxième degré, *via* le Conseil général, et pour moitié au troisième degré, *via* la Métro.

¹³ Les réunions du bureau du SMTC ne font l'objet d'aucun compte-rendu, hormis un bref relevé de décisions à partir de 2001.

¹⁴ L'accord "i+5" sur le financement du SMTC a garanti jusqu'ici des capacités financières importantes. Le Conseil général et la Métro ont augmenté chaque année leur dotation de 5% hors inflation depuis le milieu des années 1990. Ils financent en 2006 près de 40% du budget, les 60% restants provenant du versement transport.

B- A Dublin, une centralité des acteurs étatiques et les logiques autonomes des opérateurs de transport

La capitale irlandaise présente un tout autre contexte en matière de répartition des compétences décisionnaires, puisque le gouvernement local est quasiment sans prérogatives en matière de déplacements. En fait, les collectivités locales n'ont en général que très peu de pouvoir en Irlande. C'est un fait structurel largement analysé [COLLINS & QUINLIVAN, 2005], qui se traduit par le partage de l'exercice des maigres compétences locales entre deux instances :

- un "County Council" ou "City Council" – élu pour 5 ans - chargé de définir des orientations politiques générales, avec une fonction de maire tournante et essentiellement honorifique.
- un "County Manager" ou "City Manager" – nommé pour 7 à 10 ans par une procédure externe ("Public Appointments Service") – chargé de suivre les orientations par toute mesure appropriée, sous le contrôle des élus.

Un conseiller municipal interrogé en avril 2007 témoigne bien de cette atrophie du pouvoir local : "We're like puppets on a string !" ¹⁵. En matière de déplacements, la Ville de Dublin dispose essentiellement des compétences de "traffic management", l'équivalent du plan de circulation. Elle oriente l'affectation des sols à travers un document de planification périodiquement révisé ("Dublin City Development Plan"). Dans ce cadre, elle attribue les permis de construire ("Planning Applications"), un pouvoir que les requérants peuvent contester en appel auprès d'une autorité nationale indépendante, *An Bord Pleanála*.

Aussi, l'ensemble des décisions concernant les infrastructures de transport, routières, ferroviaires ou autres, relèvent d'acteurs étatiques. En matière de transport public urbain, c'est le *Department of Transport* ¹⁶ qui est à l'initiative tant de la planification générale que du lancement des nouveaux projets d'infrastructures. Pour le tramway c'est lui qui, conformément aux dispositions du "Transport (Dublin Light Rail) Act" de 1996, délivre des "Light Rail Orders" à l'issue d'une enquête publique. Le ministère est par ailleurs l'autorité de tutelle de *Córas Iompair Éireann (CIÉ)*, l'entreprise publique créée en 1945 pour gérer l'ensemble des transports collectifs du pays. Depuis 1987, *CIÉ* fonctionne comme une holding publique chapeautant trois entités :

- *Irish Rail (Iarnród Éireann)*, opérateur et gestionnaire du réseau ferré national ;
- *Bus Éireann*, opérateur d'un réseau régional et national d'autocars ;
- *Dublin Bus*, opérateur quasi-monopolistique du réseau de bus de la capitale.

Sans autorité locale de tutelle, les trois entreprises développent pour Dublin des stratégies autonomes, sollicitant des autorisations et des crédits auprès du *Department of Transport*. Naturellement, si le pouvoir de décision est formellement dans les mains du Ministre des Transports, les arbitrages les plus importants sont interministériels. Ils sont rendus au niveau d'un "Cabinet Subcommittee on Transports", qui réunit au moins le Premier Ministre ("An Taoiseach"), le ministre en charge des Finances ("Exchequer"), celui en charge de l'Environnement (gérant aussi, selon les périodes, la programmation routière).

¹⁵ Entretien avec Eric BYRNE, Dublin City Councillor, Lord Mayor en 2001-2002, Labour Party, 6 avril 2007.

¹⁶ Précédemment *Department of Public Enterprise* (1997-2002), *Department of Transport, Energy and Communication* (1993-1997).

Le projet du tramway a émergé sous un Gouvernement conduit par le Fianna Fáil, en coalition avec les Progressive Democrats (1987-1992), puis le Labour Party (1992-1994). Il a été adopté et confirmé jusqu'à la veille de l'enquête publique par un Gouvernement conduit par le Fine Gael, Democratic Left et le Labour Party (1994-1997). Il a été ajourné puis modifié par le Gouvernement suivant, composé à nouveau du Fianna Fáil et des Progressive Democrats (1997-2007, Premier Ministre Bertie Ahern)¹⁷.

Enfin, autre acteur national, la chambre des députés du Parlement irlandais, le "Dáil Éireann", joue son rôle de contrôle. Le Dáil n'est pas appelé à délibérer pour la construction d'une ligne de tramway, mais il vote la procédure générale pour ce genre de projets, et peut suivre leur avancée à l'occasion des séances de questions au Gouvernement ou des réunions du "Joint Committee on Transport"¹⁸.

La création d'une véritable autorité politique à l'échelle de l'aire urbaine, une *Dublin Transportation Authority*, est à l'agenda depuis de très nombreuses années. Une *DTA* a déjà connu une brève existence peu avant l'émergence de l'idée d'un tramway pour Dublin ("*Dublin Transportation Authority Bill*", 1985), mais l'équipe à peine constituée avait été dissoute pour des raisons budgétaires. Elle ne revient sur le devant de la scène qu'après l'inauguration du tramway. Fin 2005, une commission a été chargée de réfléchir aux modalités d'établissement d'une autorité compétente en matière de transports et de planification urbaine pour le Grand Dublin. Son rapport, rendu fin 2006, a été plutôt mal accueilli. En fait, l'idée d'une *DTA*, officiellement souhaitée par tous les acteurs des déplacements, se heurte à de nombreux obstacles :

- Réticences des 4 collectivités locales de l'agglomération, soucieuses de préserver leur maigres prérogatives en matière de planification spatiale ;
- Réticences de *Dublin Bus* et de *Irish Rail*, les deux entreprises y voyant une atteinte à leur rôle prépondérant dans l'exploitation du réseau de bus et du DART ;
- Réticences du Gouvernement lui-même, le *Department of Transport* ayant jusqu'à présent la haute main sur tous les arbitrages concernant l'organisation des transports publics de la capitale ;
- Réticences possibles de la *Railway Procurement Agency*, celle-ci devant être dissoute dans la nouvelle autorité ;
- Réticences liées au contexte pré-électoral avant juin 2007.

¹⁷ Il n'est pas dans notre propos d'entrer ici dans le détail de la vie politique irlandaise, par bien des aspects très singulière. A gros traits, le Fianna Fáil est un parti "attrape-tout" historiquement nationaliste, républicain et plutôt conservateur, les Progressive Democrats sont un parti libéral proche des milieux d'affaires, le Fine Gael est un parti de centre-droit oscillant vers la démocratie chrétienne, Democratic Left fut un parti socialiste éphémère (fusion avec le Labour en 1999), et le Labour se rapproche du modèle classique du parti travailliste. Les "camps" ne sont pas vraiment figés, hormis l'opposition historique entre Fine Gael et Fianna Fáil, qui remonte à la guerre civile irlandaise (acceptation ou non du traité anglo-irlandais de 1921). Ainsi, le Labour, *a priori* plus proche du Fine Gael sur les questions économiques et sociales, a gouverné avec le Fianna Fáil entre 1992 et 1994. Il existe aussi un parti écologiste, le Green Party, dont l'influence est importante à Dublin.

¹⁸ Les commissions parlementaires ordinaires sont le plus souvent mixtes en Irlande (députés et sénateurs).

2- L'influence des ressources en expertise et des indicateurs mobilisés

A- A Grenoble, concentration de l'expertise autour d'une communauté de politique publique locale et diversification des savoirs mobilisés

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 / Métro.

Ces services sont mutualisés dans les locaux de la Communauté d'agglomération, 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-déplacements¹⁹. 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'agence²⁰. 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.

¹⁹ Les premières enquêtes 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.

²⁰ Il verse à ce titre une cotisation annuelle d'environ 500 000€.

Sur ce type de relation "privilegié", 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."²¹

Ainsi, l'agence cumule les savoir-faire : expertise transport (modélisation et prévisions de trafic), expertise urbanistique (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 privée²²... En tant qu'opérateur, elle dispose naturellement de données de fréquentation et d'éléments financiers importants pour la prévision, le calcul de rentabilité des lignes et de 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 impliquées dans la fabrication 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'ADTC²³ 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...

²¹ 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.

²² 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...

²³ 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).

Durant la phase de détermination générale du tracé de la troisième ligne, c'est donc un petit groupe technique qui, en contact régulier avec les principaux élus du SMTC, a passé en revue les grandes options. Le groupe était composé du directeur des services techniques du SMTC, du responsable des études transport à l'agence d'urbanisme et du directeur du Développement à la *SEMITAG*. Dans cette phase, les choix ont été éclairés par la mobilisation d'indicateurs issus de deux types d'expertise :

- La socio-économie des transports : indicateurs de fréquentation des transports publics existants, indicateurs de fréquentation potentielle calculé à partir du poids en population et en emploi des zones desservies, indicateurs de productivité existante et potentielle du réseau de transport public.
Pour le projet Tram 3, les indicateurs financiers se sont avérés bien moins percutants que pour les projets antérieurs (pas d'économie liée à la restructuration du réseau bus).
- L'urbanisme : indicateurs des "points durs", des pôles générateurs de trafic.
Le point dur est une notion employée par l'ensemble des acteurs pour désigner des obstacles physiques de toutes natures (rue étroite, bâtiment remarquable, autoroute, voie ferrée, rivière...), sans qu'une définition précise en soit donnée. Il semble que la "dureté" de certains points soit plus une affaire de surcoût que d'impossibilité...
Le pôle générateur de trafic est un site susceptible d'augmenter sensiblement la fréquentation d'une ligne de tramway qui le dessert. Le campus et l'hôpital sont unanimement identifiés comme des pôles générateurs sur l'agglomération. C'est beaucoup moins le cas des grandes zones d'activités et/ou commerciales.

Ces indicateurs relativement sommaires faisaient 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...

Tout d'abord, le projet de troisième ligne a été pour la première fois clairement associé à l'idée de "prendre", ou plutôt de reprendre de la place sur la voiture dans l'espace public. C'est l'une des motivations principales du passage par les Grands Boulevards (voir partie II). Un objectif chiffré a été associé au projet par les élus dès 1995 : la réduction de la circulation sur cet axe, de plus de 60 000 véhicules / jour à 30 ou 35 000. Sur ce point, l'expertise ne vient pas appuyer le volontarisme politique, car le modèle TERESE n'est alors pas capable de fournir des données précises sur le report modal effectif de l'automobile au tramway.

Ensuite, avec plus d'insistance que pour les deux premières lignes, il s'est agi de faire du tramway un outil de rénovation urbaine, de stimulation du projet urbain des territoires traversés.

Ces dimensions nouvelles n'ont pas manqué de faire surgir un débat sur la prise en compte de savoirs et d'indicateurs prospectifs dans le choix des tracés. En somme, alors que les expertises autour des deux premières lignes se basaient sur une série d'indicateurs au temps t (emplois et habitants desservis, saturation d'une ligne de bus...), le projet Tram 3 a été l'occasion d'introduire, timidement, des indicateurs au temps $t+1$. Cela revient à mieux tenir compte de trois aspects :

- le niveau d'incitation / contrainte au report modal des usagers,
- le projet urbain des communes concernées,
- les effets structurants du tramway sur l'urbanisme et l'activité économique²⁴.

²⁴ Ces effets sont très largement reconnus, mais il n'existe pas d'indicateurs prévisionnels faisant consensus, ni de procédures permettant de les anticiper.

Ces trois aspects étant frappés d'incertitude et difficilement mesurables, la marge de manœuvre "politique" (ici comprise comme latitude de négociation entre élus) que laisse ce type d'indicateurs est grande. C'est ainsi qu'a surgi, dès 1996, la principale controverse autour du tracé de la troisième ligne. La commune de Saint-Martin d'Hères, à l'Est de Grenoble, souhaite en effet que la ligne, ou au moins une branche, desserve l'"axe de centralité"²⁵ qu'elle ambitionne de créer.

La position de la commune ne s'appuie pas sur l'expertise transport mais sur un argumentaire général mettant en avant la taille de la ville, la deuxième de l'agglomération, et la taille du projet de Centre, avec de nombreux logements et activités à venir. Ledit projet est ancien, formulé avec constance par les élus. Il s'agit de structurer le territoire d'une commune de banlieue que le développement anarchique des années 30 aux années 60 a éclaté en plusieurs entités. En guise d'indicateurs, la Ville met donc en avant sa population globale, les 700 logements programmés dans une "ZAC Centre" et divers aménagements d'activités économiques pour justifier de l'intérêt d'une desserte par la nouvelle ligne.

Après un conflit de plus d'un an, Saint-Martin d'Hères obtient le passage du tramway grâce au jeu d'alliance au sein du comité syndical du SMTC. L'exploitation en branche s'avérant difficile (fréquence des rames divisée par deux), une astuce est trouvée pour concilier desserte du campus universitaire et centre de la commune : la création d'une quatrième ligne, où plutôt d'un embryon de quatrième ligne sur le parcours "politiquement" concédé. Concernant l'expertise, il est intéressant de noter que les chiffres prospectifs de l'habitat dans la ZAC Centre ont depuis bougé, car l'obtention du tram a permis de faire grossir les programmes immobiliers. Aussi, il est désormais prévu de construire à terme 1600 logements. Comme l'explique le responsable du projet, le chiffre de départ était évolutif justement en raison de l'incertitude sur la décision du SMTC d'amener le tram :

"C'est bien le tram qui nous a permis d'aller beaucoup plus loin, en passant de 700 à 1500 logements sur le projet de la ZAC Centre. [...] L'effet tram a permis de donner une légitimité et une crédibilité au projet urbain".²⁶

La controverse a laissé des traces, et a sans doute contribué à modifier l'objet tramway tel qu'il est perçu et conçu à Grenoble. En effet, affichant le souci de mieux rentabiliser ses investissements et d'optimiser l'impact des prochaines lignes sur les quartiers traversés, le SMTC a lancé en 2005 une démarche de coordination des politiques de transport et des politiques urbaine à différentes échelles. Cette démarche a débouché sur l'adoption de deux instruments :

- Une charte "Urbanisme – Transports", votée avec le nouveau PDU le 2 juillet 2007. La charte fixe des préconisations générales pour les futurs projets de tramway, dans un périmètre de 500 mètres de part et d'autre du tracé. L'arrivée du tram doit être notamment l'occasion de "valoriser le foncier mutable", "participer à la densification

²⁵ 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, desservi 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.

²⁶ Entretien avec Rémy TRANCHANT, 9 juin 2006.

Le nombre de logement prévus dépasse maintenant les 1600. Source : Site Internet de la Ville, Rubrique "Habiter", Sous-rubrique "Projets Urbains" : http://www.ville-st-martin-dheres.fr/projets_urbains_zac.html

des quartiers", "encourager la mixité sociale", "conforter les polarités commerciales et de service"²⁷

- Une procédure formalisée de travail en commun et de négociation avec les communes concernées par un projet d'infrastructure de transports collectifs, le "contrat de ligne". Ce contrat met en face, pour un projet précis, 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 ira de l'étude des tracés potentiels au suivi des réalisations.

Même si elle ne remet pas en cause à court terme la programmation des extensions du réseau (annoncée jusqu'en 2013, avec priorité à la ligne E vers Saint-Égrève et Le Fontanil), cette diversification des savoirs et des indicateurs mobilisés dans l'élaboration des projets 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 contrainte. La commune de Saint-Égrève par exemple, estimant être la première victime du durcissement des exigences, réagit en mettant en scène "son" tram dans les pages du journal municipal²⁸. 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.

²⁷ Extraits de la Charte "Urbanisme et Transports" adoptée le 2 juillet 2007 par le comité syndical du SMTC.

²⁸ Dossier "La Ville dessine «son» tram" in *Saint-Égrève, Le journal*, N°119, novembre 2006.

B- Á Dublin, fractionnement des ressources en expertise et prégnance de l'approche transport des projets

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 *C.I.É (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, en même temps qu'il supprimait la toute jeune *Dublin Transportation Authority*, le Gouvernement annonçait la suspension définitive de tous les projets d'extension du réseau ferré lourd de Dublin. C'est cette décision qui motiva 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 Dublin²⁹. 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.

²⁹ Source : *Dublin Transportation Initiative*, Technical Volume 6 : Light Rail Transit, 1994.

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 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 souterraine³⁰. En face, les réels soutiens de l'option en surface sont maigres : l'association des commerçants du centre-ville³¹, 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*, Frank 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*

³⁰ Progressive Democrats, *Transport in Dublin : A City in Crisis*, Dublin, 1998.

³¹ Dublin City Centre Business Association (DCBA). Site Internet : www.dcba.ie.

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 urbanistique 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 renforcer l'attractivité du centre-ville. Il fallait alors remédier à "l'effet doughnut"³², 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.

Finalement, une sorte de diversification de l'expertise en lien avec le projet a eu lieu, mais pas sur des bases très éloignées de ce que nous avons pu montrer pour Grenoble. Quant en octobre 1994, *CIÉ* 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*. L'objectif est clair : en constituant un pôle d'expertise indépendant de *CIÉ*, il s'agit de préparer l'attribution de l'exploitation du futur tramway par appel d'offre, donc de contourner *Irish Rail*...

Cette mutation a été rendue possible notamment 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*. Aux projets techniciens conçus dans une perspective d'offre optimale va succéder une approche plus "value for money" dont l'opérationnalisation est confiée à la *RPA*. 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.

³² Le doughnut ou donut, étant un beignet sucré avec un trou au milieu...

III- L'objet et son sens : les attentes autour du tramway, les discours justificatifs et leur matérialisation

A Grenoble comme à Dublin, l'élaboration du projet de tramway a été l'occasion d'exprimer diverses visions du bien commun en matière de mobilité, d'aménagement de la ville, de style de vie citoyen. Pour comprendre le travail politique de création de sens autour de l'objet et son impact, il convient de distinguer :

- les vertus de l'objet, à savoir l'impact projeté de sa construction sur le fonctionnement de la ville, sa dynamique de renouvellement et le comportement de ses habitants.
- 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 perçu comme une combinaison d'attributs localisés.

Le discours de promotion au sens où nous souhaitons l'analyser se compose d'un ensemble de positions publiques exprimées par les responsables politiques, experts ou associatifs³³, du contenu des délibérations ou décrets adoptés par les institutions décisionnaires, du contenu des différents outils de communication produits au fil des projets (plaquettes, sites Internet...). Les entretiens réalisés auprès des acteurs impliqués dans les deux villes fournissent un matériau en partie complémentaire³⁴.

1- À Grenoble, du tramway comme solution à la congestion du centre-ville au tramway comme "vecteur de reconquête urbaine"³⁵

A- La justification du tracé : une affaire de projet urbain autant que de transport

A la fin des années 1970, l'idée de la première ligne de tramway s'était imposée essentiellement sur des arguments 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 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

³³ Recensées dans la presse locale (*Le Dauphiné Libéré* à Grenoble, *The Irish Times* à Dublin) et dans les documents des partis politiques (professions de foi, manifestes, communiqués...).

³⁴ Les entretiens peuvent être découpés en trois : passages descriptifs, passages justificatifs, où l'interviewé tente de convaincre sur tel effet ou aspect du tramway, et passages réflexifs, où l'interviewé analyse avec recul les processus à l'œuvre, le jeu des acteurs dont il est partie prenante. Les passages justificatifs - souvent les plus longs dans les entretiens auprès des élus - contiennent des argumentaires dont il convient de tenter de dégager la part "originelle" et la part de réinterprétation *a posteriori*.

³⁵ L'expression est employée par le SMTc sur son site Internet. Voir les pages de présentation du réseau de tramway : www.smtc-grenoble.org. Visité le 15 octobre 2007.

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 :

"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 tram qui jouxtait le centre-ville mais qui ne rentrait pas dedans, ça nous permettait d'agrandir le centre. [...]"

C'était aussi donner un signe que le transport en commun pouvait avoir toute sa place, une place de qualité. C'est plus un projet de ré-urbanisation. C'est plus un projet urbain qu'un projet de transport, sur ces sites. C'est le cas quand on voit les photos avant et maintenant."³⁶

Le tracé choisi a donc été paré de propriétés paradoxales : d'un côté, il s'écarte pour la première fois du modèle de desserte radiale périphérie – centre, le plus éprouvé en terme de fréquentation. Dans le même temps, on attend de lui qu'il matérialise une extension du cœur d'agglomération - particulièrement exigü³⁷, tout en gommant de l'autre côté 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."³⁸

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 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 a 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.

Aujourd'hui achevé, le projet est plus que jamais vanté par le SMTC comme une vaste opération de réaménagement de la ville :

"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. Comme une invitation à la flânerie empreinte de curiosité, empruntez la ligne C et découvrez sous un autre œil l'agglomération grenobloise d'est en ouest."³⁹

³⁶ Entretien avec Jacques CHIRON, Adjoint aux Déplacements de la Ville de Grenoble (PS), Président de la SEMITAG, le 18 septembre 2006.

³⁷ L'hyper-centre de l'agglomération, en gros la ville ancienne et les quartiers de type haussmannien, a une superficie inférieure à 10 hectares.

³⁸ Entretien avec Gilbert BIESSY, le 25 septembre 2006.

³⁹ *Le Grand Livre de Tram 3*, Publication du SMTC, Grenoble, 2006, 70 pages. Page 53.

Retrouve-t-on, dans les attributs de l'objet, une invitation "à la flânerie empreinte de curiosité" ? Effectivement, le tramway de Grenoble est sensiblement plus lent que celui de Dublin, en particulier que la *Green Line*.

B- La justification du mode : de l'importance du rail

Le choix du mode ferré a fait l'objet d'un débat puis d'une délibération du SMTC en juillet 1999, soit après l'adoption du tracé. Dans le débat, l'ancien président du syndicat, toujours dans le bureau mais représentant l'opposition après 1995, plaidait pour le choix d'un tramway sur pneus ou d'un trolleybus articulé, jugés moins coûteux et de capacité suffisante compte-tenu des prévisions de fréquentation. En défendant cette option, il s'est trouvé très isolé. On peut bien sûr expliquer le choix majoritaire en faveur du rail par la continuité qu'il permet avec les premières lignes, par la compatibilité du matériel roulant. Le sentier de dépendance paraît assez évident. Mais il en va aussi du sens de l'objet, comme le rappelle le président du SMTC de l'époque dans une formule très ramassée :

"Parce que le rail, ça fixe dans le sol la priorité. Parce que lui, on ne le dévie pas"⁴⁰.

C- Un relatif consensus sur le sens de l'objet

Le projet Tram 3 n'a pas rencontré d'opposition frontale comme la première ligne⁴¹, mais une succession de critiques diversifiées. L'opposition de droite à la Ville de Grenoble et à la Métro, appuyée par les milieux économiques, a plaidé pour la construction prioritaire d'une rocade routière au Nord de l'agglomération, estimant que le réaménagement des Boulevards allait provoquer une congestion générale du trafic. Toutefois, sans ressource institutionnelle dans le processus de décision, cette opposition n'a jamais menacé le projet en tant que tel. Parfois, les affrontements au sein de la majorité ont été bien plus rugueux lors des arbitrages de tracé, en particulier celui de la branche de Saint-Martin d'Hères, dont la réalisation apparaissait injustifiée à l'aune des indicateurs mobilisés à l'époque.

En fait, les frictions ont porté sur certains points du tracé, mais pas ou très peu sur le sens de l'objet. À Grenoble, nous l'avons déjà souligné, il existe une communauté de politique publique solide et relativement homogène. Allant de pair, l'extension progressive du réseau est perçue comme une dynamique inéluctable en fonction des capacités financières du SMTC. Inversement, la présence de l'objet et son attractivité jouent leur rôle : les communes qui n'ont pas encore obtenu le tram ne se satisferont par exemple pas facilement d'un simple bus en site propre. Même si l'expertise transport montrait une efficacité de ce mode pour les besoins identifiés, les attentes en terme de projet urbain seraient trop importantes pour convaincre.

⁴⁰ Entretien avec Gilbert BIESSY, 25 septembre 2006.

⁴¹ La controverse est retombée mais au moment du débat sur le retour du tramway à la fin des années 1970, même le prudent quotidien local, le *Dauphiné Libéré*, titrait à boulets rouges en Une : "Non au tramway retro !".

2- À Dublin, le tramway comme solution à la congestion et comme vecteur de réforme du transport public

A- Une justification de l'objet par ses vertus de transport de masse confortable et moderne

À Dublin, la justification du projet s'est faite très largement sur le registre de la réponse à la congestion automobile. Initié par *Irish Rail*, le "light rail transit" est discuté dès le départ comme un moyen de substitution à la voiture, massivement dominante dans les déplacements domicile-travail.

Entre 1991 et 1994 les experts transport sont les mieux représentés au sein de la *Dublin Transportation Initiative*. Bien que le document final évoque une vision générale pour Dublin⁴² et développe pour la première fois une stratégie coordonnée d'amélioration des différents modes de transport, on ne peut pas dire que la volonté d'agir sur l'urbanisme en tant que tel soit présente. Il s'agit avant tout, comme on l'a déjà souligné, de rendre le transport public plus attractif, de donner à Dublin "an attractive means of transport for commuters", comme le répètent régulièrement les communiqués du *Department of Transport*. Lorsqu'en mai 1998, la Ministre Mary O'ROURKE prend la décision-clé de modifier le schéma des tracés issus de la *DTI* c'est toujours le même registre de justification qu'elle utilise :

"The decisions which the Government has taken today show that it is determined to take effective action to deal with Dublin's traffic problems"⁴³

Aujourd'hui, les vertus du Luas sont proclamées sur le site Internet de la *Railway Procurement Agency*. Le ton et le sens énoncé sont bien différents du discours grenoblois :

"The Dublin Luas system, is a state of the art Light Rail Transit (LRT) system. LRT systems offer a unique set of benefits providing an attractive alternative to the use of private cars. A brief look at these benefits and related features will explain why they have become so popular world-wide :

- High Capacity Services Penetrating Built-Up Areas
- Excellent Speed And Frequency Reliability
- Convenient Stop Locations And Spacings
- Safe
- Environmentally Friendly⁴⁴.

La *RPA* insiste sur les vertus du tramway en tant que mode de déplacement efficace : vitesse, régularité, grande capacité, confort, sécurité, moindre pollution. C'est à peine si l'agence évoque les effets induits du tramway sur le fonctionnement de la ville, en toute fin d'argumentaire. On parle de revitalisation socioéconomique et, élément absent dans le discours à Grenoble, de "fierté citoyenne" autour de l'objet.

⁴² La "vision" est exposée dans le rapport final (*DTI Final Report*, Dublin, 1994. Page 34). Très générale, elle ne dit rien sur l'urbanisme, les spécificités de la ville. Le soupçon d'un "copié-collé" des consultants n'est pas loin :

- Dublin as a leading European City : competing and co-operating successfully, civilised, literate and vibrant.
- The National Capital : proud of its history and heritage, its unique character conserved, a fit setting for Government and national centres of excellence.
- A Metropolitan Region : with a strong, growing and diverse city, town and rural economy, based on a skilled and capable work force.
- A living City-Region : on a human scale, accessible to all : at his heart, a city to serve its people and communities and to meet their aspirations for an improving quality of life.

⁴³ Mary O'ROURKE, conférence de presse du 5 mai 1998.

⁴⁴ Extrait abrégé de la page consacrée aux bénéfices du tramway dans la rubrique générale "Luas". Site Internet de la *Railway Procurement Agency* : www.rpa.ie. Visité le 15 octobre 2007.

La *RPA* emploie ces termes :

"Beyond these core transportation benefits LRT systems almost inevitably prompt further environmental enhancement and socio-economic revitalisation of the areas which they serve and quickly become important items of civic pride."⁴⁵

Ce cantonnement à la dimension "efficacité-transport" n'est pas surprenant puisque le projet a toujours été porté par des acteurs sectorisés dans ce domaine : *CIÉ* puis *Railway Procurement Agency*, pour le compte du *Department of Transport*.

Les principaux discours s'opposant au projet sont aussi sur le registre de l'efficacité-transport. Contrairement à Grenoble, la taille de Dublin et les flux de déplacements aux heures de pointe permettent d'introduire l'option métro dans le débat et de la mettre en comparaison avec le tramway, sur des critères transport. C'est la position déjà évoquée de Garret FITZGERALD mais aussi, sur toute la période, de nombreux acteurs ayant pu proposer des alternatives au tramway, comme l'ingénieur Cormac RABBITT et son projet "The Unified Proposal (1996)"⁴⁶. Ces positions exprimées et discutées dans l'espace public (médias, Dáil...) ont été reprises par plusieurs acteurs politiques, à commencer par le parti des Progressive Democrats.

B- Les évolutions vers un registre "économiste" de justification des projets

Les évolutions observées au niveau des ressources en expertise se retrouvent sans surprise dans les discours autour des projets de transport. Elle sont à inscrire dans le cadre plus large de l'invasion du thème de la compétitivité dans le monde des transports dublinois [WICKHAM, 2006].

À Dublin, l'idée que les transports publics doivent et peuvent s'autofinancer s'ils répondent bien à la demande est fortement ancrée. Ce postulat de marché incite à une saine gestion de la part des opérateurs, mais il se traduit aussi par une tendance à la concentration de l'offre sur les parcours les plus rentables. Ainsi, le transport public est l'un des moins subventionnés 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 redoutés 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 *Transport 21*. Ce jour là, le Ministre des Transports annonce un programme décennal d'action d'un montant de 34 milliards d'euros, dont 16 milliards pour le ferroviaire et les transports urbains. Le plan a une vocation nationale mais 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 Brian COWEN (Fianna Fáil, 2004-2007) est présent à

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Le projet a été maintes fois remanié entre le début des années 1990 et aujourd'hui. En 2000, associé au groupe japonais MITSUI, Cormac RABBITT alla même jusqu'à proposer une offre de métro clé en main contre une concession de 25 ans. Il a été plusieurs fois auditionné par le Joint Committee on Transport du Parlement, sans succès. Entretien avec Cormac RABBITT, le 4 mai 2007.

la conférence de presse. Son discours en dit long sur le contrôle que son ministère, "The Exchequer", 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 ?"⁴⁷

Cette systématisation de l'évaluation socio-économique au regard de critères transport ne favorise pas forcément le tramway. On a vu la mise en comparaison possible avec le métro sur le plan de la capacité, mais sur le plan du coût par passager transporté, la comparaison avec le bus en site propre favorise ce dernier selon plusieurs études. C'est notamment le cas du travail de James NIX, auteur d'une évaluation du coût des différents modes de transport à Dublin, par ailleurs militant du Green Party et chroniqueur occasionnel pour *The Irish Times* ou *The Sunday Tribune*. Contrairement au reste de son parti, acquis au développement du Luas, y compris dans d'autres villes irlandaises, James NIX plaide pour le développement des couloirs de bus réservés, jugés moins coûteux⁴⁸. Une telle politique permettrait de desservir plus de Dublinois dans un souci de réduction des inégalités d'accès au transport public "rapide" (le Luas créant au 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'argumentaire⁴⁹.

Dans un autre registre, certains discours évoquent le statut de capitale de Dublin, qui mériterait un métro au vu de ses ambitions métropolitaines. La connexion avec l'aéroport est alors envisagée en termes de prestige, de compétitivité, de standard international, et non plus directement en terme de réponse efficiente à la demande de transport. Ce type de discours est fort dans les milieux économiques, comme le montre une intervention de la chambre de commerce de Dublin devant le "Joint Committee on Transport" en 2003 :

"Dublin's transport deficit is currently costing up to €3 billion a year - a cost which is borne both by business and the taxpayer. Yet the Government has only committed to spending €1.6 billion on transport projects in 2004. At the same time, Ireland is falling down the World Competitiveness league tables - as a result of our poor infrastructure."⁵⁰

Même dans ce cas là, la promotion de Dublin comme métropole de classe mondiale se double d'un argument "Value for Money" un peu détourné par rapport aux canons de l'évaluation socio-économique : on met en relation le coût annuel que la congestion du trafic ferait supporter aux ménages et aux entreprises dublinoises avec la dépense annuelle du Gouvernement pour résoudre le problème.

⁴⁷ Discours du Ministre des Finances Brian COWEN lors du lancement de *Transport 21*. Château de Dublin, 1^{er} novembre 2005.

⁴⁸ Entretien avec James NIX, expert transport, Green Party, le 24 septembre 2007. Son étude : 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.

⁴⁹ Entretien avec Mak GLEESON, porte-parole de *Platform 11*, le 19 avril 2007.

⁵⁰ Intervention de Clive BROWNLEE, président de la Chambre de Commerce de Dublin, devant le "Joint Committee on Transport" du Parlement, 1^{er} décembre 2003.

C- *Un consensus limité sur le sens de l'objet*

À Dublin, le consensus sur le sens et les vertus du tramway est loin d'être aussi fort qu'à Grenoble. 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 par ses promoteurs. Certains interviewés ont utilisé l'expression "it's a toy for boys !" pour décrire le Luas.

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 constat. Sur la période, aucun acteur politique n'a vraiment porté le projet de Luas dans le cadre d'une vision générale, de l'esquisse d'un certain bien commun pour Dublin. Le Ministre des Transports communique certes sur les projets à venir, sur les milliards d'euros à investir, mais sa fonction est avant tout nationale. Sa nomination est plus souvent le fruit de compromis postélectoraux entre partis de la majorité plutôt que d'un investissement durable sur la thématique.

Pour palier à ce déficit de "transport champion" dans le champ politique, d'acteur capable de promouvoir (ou non...) les vertus du transport public en lien avec une vision générale, l'idée d'une élection directe du Maire de Dublin est avancée par de nombreux acteurs. Le modèle du Grand Londres et de la politique des transports de Ken LIVINGSTONE est cité en référence. Pour cela, il faudrait aussi débloquer le dossier de la *Dublin Transportation Authority* où à l'inverse, le rapport rendu par la commission O'MAHONY ne préconise pas d'en confier l'exécutif à un élu⁵¹...

⁵¹ *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". Le Professeur Margaret O'MAHONY dirige le Département de Génie Civil au Trinity College.

Conclusion

Avec cette communication nous avons souhaité éclairer sous un jour original les relations complexes entre un objet d'action publique et les discours, expert et politique, qui le promeuvent et le façonnent. En particulier, deux aspects de ces relations méritent à notre avis d'être soulignés :

Premièrement, l'élaboration d'un projet de tram est propice pour bouleverser la fabrique et les usages de l'expertise en matière de transports urbains.

Cette expertise peut se retrouver combinée, plus ou moins pacifiquement, à des formes d'expertise urbanistiques dont les dimensions prospective et prescriptive sont beaucoup plus fortes. Elle peut aussi être remodelée dans une approche plus économique, celle du "value for money".

Deuxièmement, l'objet présente des propriétés intéressantes pour les acteurs qui ont la capacité d'en décider la construction.

Dans la phase projet, le tramway est suffisamment modelable pour être paré de multiples vertus, pour être enrôlé dans des discours variés sur le "bien commun" à l'échelle d'une ville. Par la suite, une fois advenu, le tram véhicule effectivement du sens, une certaine vision de la mobilité et de l'urbain à travers ses attributs : tracé, vitesse, localisation des stations, nature des quartiers desservis, priorité aux feux, accessibilité, chantiers urbains réalisés simultanément...

En introduction, nous avons annoncé que l'analyse centrée sur l'objet permettait de dire des choses sur le sens d'une politique publique, en esquivant partiellement l'épine épistémologique de l'interprétation du discours des acteurs. Finalement, que peut-on dire des tramways en service, sans rentrer dans une expertise approfondie qui nécessiterait d'autres qualifications ? Comment les trajectoires particulières du processus de décision se retrouvent dans l'objet final ?

Étonnamment, les deux villes ont choisi le même modèle de rames. En terme de performance, le tramway de Grenoble est cependant moins rapide que celui de Dublin. Son tracé est moins direct, moins ségrégué, en particulier si on le compare à la *Green Line* de Dublin, qui reprend le tracé d'une ancienne ligne de chemin de fer et interfère peu avec le tissu urbain. L'impact sur le renouvellement urbain est réel dans les deux villes, même si le réaménagement des Boulevards grenoblois, financé sur le budget tramway, est particulièrement spectaculaire. Les prix de l'immobilier dans la bande des 500 mètres ont plus augmenté à Dublin mais le recul est encore insuffisant pour Grenoble.

En terme d'impact sur le fonctionnement de la ville, il en va aussi de représentations, et il n'est pas évident de pointer les effets. Clairement, l'objet tramway a été approprié par les Dublinois, on peut le voir au nombre de supports qui le mettent en scène (cartes postales, plaquettes touristiques...). Tout aussi clairement, la distance séparant les deux lignes en service, près de deux kilomètres, est un obstacle à l'usage en réseau. À Grenoble, où les habitants étaient déjà habitués à leur tram, on n'a pas observé d'engouement aussi important. Il est difficile de dire si la troisième ligne a effectivement permis d'élargir le centre-ville, de gommer la coupure avec le Sud de la ville dans son aspect social. Les usages et l'évolution de la localisation des activités viendront peut-être valider une telle vision urbaine.

Enfin, peut-on dire que le tramway est désormais "politiquement fort", qu'il "impose certains cadres de pensée" au point d'influencer significativement les politiques publiques dans les deux agglomérations ?

Dans l'exemple de Grenoble, le tram devient un objet standard du projet urbain des communes de l'agglomération, et où il faudra de sévères difficultés financières au SMTC pour que d'autres modes soient mis à l'étude. Si l'objet tramway se retrouve effectivement indissociablement lié à l'attribut contrat de ligne, il devrait "imposer" de puissants repères au cadre de pensée des futurs projets. Pour faire simple, qui dira tramway dira projet urbain de densification (logements, activités) dans la bande des 500 mètres. L'impact sur la communauté de politique publique n'est pas négligeable, on peut dire que l'objet et ses attributs obligent à une collaboration accrue entre acteurs du tramway et urbanistes – en premier lieu les services urbanisme des communes concernées.

À Dublin, l'objet semble politiquement moins fort, mais avec 6 projets en cours, le Luas est promis à un bel avenir. C'est un paradoxe, les experts pointent les insuffisances des deux premières lignes, mais le succès populaire du mode le rend diffusable sur des itinéraires plus appropriés. Parallèlement, en septembre dernier, une conférence internationale s'est tenue au Trinity College pour promouvoir l'idée de connecter les deux lignes du Luas. L'aménagement permettrait par la même occasion de piétonniser College Green, le carrefour central de Dublin, aujourd'hui au cœur de la circulation automobile et du réseau de bus. Le thème de la conférence, "Public Transport and Urban Citizenship" évoque déjà tout un nouveau pan d'argumentaire et d'expertise, de vertus et d'attributs possibles pour le tram...

Bibliographie

Ouvrages

- BOILLAT Patrick et PINI Guisepe, "De la mobilité à la mobilité durable : politiques de transport en milieu urbain" in DA CUNHA Antonio, KNOEPFEL Peter, LERESCHE Jean-Philippe, NAHRATH Stéphane, *Enjeux du développement urbain durable : Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, 2005, 472 pages.
- COLLINS Neil and QUINLIVAN Aodh, "Multi-level governance" in COAKLEY John and GALLAGHER Michael (dir.), *Politics in the Republic of Ireland*, Routledge, PSAI Press, London, Fourth Edition, 2005, 504 pages.
- KNOEPFEL Peter, LARRUE Corinne, VARONE Frédéric, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Verlag Rüegger, Zürich, 2006 (1^{ère} édition 2001), 388 pages.
- LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, 2004, 372 pages.
- MARSH David and RHODES Roderick A. (dir.), *Policy Networks in British Government*, Clarendon Press, Oxford, 1992, 292 pages.
- WICKHAM James, *Gridlock : Dublin's transport crisis and the future of the city*, Tasc at New Island, Dublin, 2006, 256 pages.

Articles et communications scientifiques

- AKRICH Madeleine, "La description des objets techniques" in *Techniques et Culture*, n°9, 1987, pages 49 à 64.
- RUMPALA Yannick, "La quête du sens. Repenser la question de l'interprétation dans l'analyse des politiques publiques", Communication au 9^{ème} Congrès de l'AFSP, Toulouse, Septembre 2007, 18 pages.
Disponible en ligne sur : <http://www.congres-afsp.fr>
- STAMBOULI Jacques, "Les territoires du tramway moderne : de la ligne à la ville durable", in *Développement Durable et Territoires*, Revue en ligne, Dossier n°4, Juin 2007.
Disponible en ligne sur : <http://www.revues.org/index315.html>