

Les dynamiques locales, sociales ou institutionnelles, traduites ou impulsées par la mise en œuvre des Transports en commun en site propre (T.C.S.P.).

Marc WIEL

Paru dans le numéro 49, troisième trimestre 2005 de la revue Sociétal consacrée à « l'avenir des transports ».

L'implantation d'un tramway peut apparaître comme une question strictement technique. Ayant été, à l'agence d'urbanisme de Grenoble puis de Brest, acteur et spectateur de cette aventure collective, « la saga des T.C.S.P », j'en ferai un survol, nécessairement un peu subjectif, pour en tirer les enseignements.

Comment est apparue l'idée de TCSP ?

Dans les années 60 la fréquentation des transports collectifs urbains déclina quand l'usage de l'automobile individuelle se développait. L'Etat, les collectivités, les sociétés de transports, les constructeurs de matériel de transport, tout le monde s'en émut et dans de nombreux pays ce fut une débauche de recherches pour trouver la solution la plus performante, le transport collectif du futur. En France, contrairement à beaucoup d'autres pays européens, les rails des tramways avaient été presque partout démontés et l'utilisation de l'autobus (ou de l'autocar) s'était généralisée. Il était réputé d'un usage plus souple, capable d'aller partout, n'exigeant pas la reconstruction des réseaux là où les villes avaient été détruites, ni leur extension au fur et à mesure du formidable développement urbain de l'après-guerre. On se libéra du tramway comme d'un mauvais souvenir. Il est vrai que les politiques de cette période furent fréquemment des ruptures, plus particulièrement dans l'urbanisme, les courants modernistes finissant par s'imposer après des décennies de combat.

Mais les autobus s'engluaient dans le trafic des voitures et du fait de leurs fréquents arrêts étaient condamnés à être beaucoup plus lents que les voitures individuelles. De nombreux inventeurs crurent leur heure arrivée et multiplièrent les propositions. Au-delà des transports urbains, l'effort d'innovation concernait tout ce qui avait un rapport avec la ville, cette chose archaïque qui attendait depuis si longtemps une modernisation qui serait le levier de la transformation des rapports sociaux. Ce que les sociologues appelèrent par la suite « spatialisme », triomphait. Pour les transports en commun urbains on cherchait le véhicule, automatique, petit, que chacun pourrait programmer pour l'envoyer à la destination de son choix... Il devait cumuler en quelque sorte les avantages des moyens de déplacements individuels et collectifs. En fait peu de recherches se concrétisèrent. Les projets qui aboutirent prirent la forme de transports automatiques (sans personnel embarqué) et furent surtout implantés dans des aéroports américains. Pour la France, le VAL fut développé par la société Matra qui réussit une brillante percée commerciale. Il fut implanté d'abord à Lille, puis entre Orly et Antony, puis à Toulouse, et enfin à Rennes. Son principal inconvénient était son coût, mais il permettait d'atteindre, du fait de ses automatismes (pas de conducteur embarqué) et de son site propre intégral, des fréquences plus élevées

Au terme d'un certain nombre de tâtonnements et de débats, l'Etat proposa aux collectivités de remettre le tramway au goût du jour, en le rénovant. Il commanda au groupe Alstom la réalisation d'un « Tramway Français Standard » dont il définit les spécifications après analyse de la configuration des villes françaises. L'Etat promit des aides aux agglomérations, lesquelles avaient presque toutes été démarchées par d'autres constructeurs qui leur avaient proposés de mettre au point leur produit chez eux. Grenoble par exemple avait envisagé avec la société Pomagelski, spécialiste des télécabines dans les stations de sport d'hiver, de développer un réseau résolument couleur locale. On peut encore voir à quelques centaines de mètres de la mairie de Grenoble un immeuble percé d'un grand trou dans lequel il était prévu de passer des télécabines. Le futurisme était dans l'air du temps, et, concernant les transports, l'avenir se trouvait, pensait-on, dans la conquête de la troisième dimension. En urbanisme, cela s'appelait l'urbanisme sur « dalles ».

La rénovation française du tramway s'inspira des innovations étrangères qui évitaient le mélange des trafics. Rénover le tramway en le laissant dans la circulation automobile n'était pas sérieux. Autant garder les autobus. Ainsi naquit la notion de *transport en site propre*, autrement dit en site exclusif des autres moyens de déplacement. Le VAL était en site propre *intégral*. Il circulait, soit en souterrain, soit en tranchée ou au sol (mais sur une plate-forme non traversable par un autre engin), ou encore en viaduc. Le tramway en revanche, était dit « en site dit propre non intégral », car implanté sur un espace traversable en certains points par d'autres véhicules. Les autobus pouvaient aussi rouler sur des sites propres mais en occupant une plate-forme beaucoup plus large que celle nécessaire au tramway.

Le site propre était la condition d'une vitesse commerciale suffisante. L'investissement en matériel par place offerte selon la durée d'usage ne pénalisait pas le tram par rapport au bus. En revanche la pose des rails supposait des travaux lourds pour garantir le confort attendu et obligeait la construction d'une plateforme qui induisait le déplacement des nombreux réseaux souterrains existants (eau, assainissement, télécommunication, etc...) qui devaient rester accessibles.

Le choix des agglomérations

Le temps des pionniers : Lille, Nantes, Grenoble.

Lille adopta le VAL dont l'inventeur était un universitaire de l'agglomération. La première ligne relia le centre de Lille à un quartier nouveau, ayant le statut de ville nouvelle -Villeneuve d'Asq-, construit autour de l'Université, et quasiment au contact de l'agglomération. Nous étions déjà dans la logique d'une ville qui invente *son* système propre et qui joue de cette façon *son* image. Lyon et Marseille ne pouvait déchoir vis à vis de Paris sans adopter le métro (dit « lourd »). Les agglomérations millionnaires, pensait-on alors, étaient vouées au métro¹. Lille explora plus modestement la voie du métro « léger ». La situation de ville nouvelle facilita une implantation en viaduc moins coûteuse qu'en souterrain et beaucoup plus difficile à faire accepter aux

¹ Certaines villes espagnoles, comme Séville, le crurent et commencèrent des travaux très coûteux qui durent être interrompus faute de moyens suffisants. Il n'y a pas de déterminisme de la taille des agglomérations. Une densité suffisante des lignes en surface, si elle est possible et là le contexte joue, permet d'atteindre les capacités d'un métro lourd, mais cela suppose un partage de la voirie moins concevable qu'actuellement il y a quelques années..

riverains, comme Rennes devait le découvrir par la suite). La communauté urbaine naissante eut tout de suite le projet identifiant son rôle fédérateur. Sa situation d'agglomération tricéphale (avec Roubaix et Tourcoing) profondément marquée par la spécialisation sociale des territoires léguée par son histoire industrielle expliquait que la communauté urbaine, institution imposée par l'Etat, avait grand besoin d'un tel projet pour se légitimer, s'imposer face aux traditions d'indépendance et de rivalité des communes. Elle conçut progressivement un réseau qui associa tramway et VAL. Comme Marseille elle avait en effet gardé une ligne de tram. Saint Etienne avait elle conservé son réseau et fut donc la seule agglomération à ne pas « renier » un tramway resté, pour les Stéphanois, porteur de son identité. Pour en revenir à Lille, par ce choix de la diversité des TCSP, la construction de son image métropolitaine fut d'emblée intégratrice des différences sociales de son territoire.

Pour le tramway, *Nantes* fut l'agglomération qui passa à l'acte le plus rapidement en réalisant la première ligne du tramway français standard. Elle choisit une ligne qui ne cumulait pas tous les problèmes en matière d'insertion urbaine (réutilisation de voie ferrée, traversée du centre le long des quais qui étaient fort larges) reportant à plus tard les lignes qui pouvaient paraître plus stratégiques mais dont le tracé correspondait à des perturbations plus gênantes durant le chantier. Ce pragmatisme fut payant, car le succès Nantais fut contagieux. La première ligne fut réalisée avec un design des stations élégant mais sobre. Le premier souci ne fut pas de marquer le paysage par un luxueux traitement des abords ou par un matériel d'aspect résolument futuriste. Cette tendance s'affirma progressivement au fur et à mesure que chaque agglomération voulut faire mieux que la précédente.

En matière d'intercommunalité, Nantes choisit le SIVOM, formule plus souple car moins intégrée que la communauté urbaine ou le district, qui fut créé (vers 1980) peu de temps avant l'idée d'un projet de tramway. L'agglomération Nantaise fut un des hauts lieux d'un syndicalisme qui ne récusait pas ses références anarchistes. Le projet de tramway porté par la toute nouvelle majorité de gauche, élue à Nantes en 1977, devint rapidement emblématique de la nouvelle institution. Il s'agissait du projet fédérateur d'une agglomération où le « communalisme » avait depuis toujours fait recette et qui ne s'était convertie à un certain « intercommunalisme » (avec autant de conviction que de prudence) que le jour où la commune centre avait pris la même couleur politique que les puissantes communes ouvrières de la banlieue. Mais la majorité politique de la commune de Nantes bascula de nouveau à droite en 1983 alors que la première ligne n'était qu'en chantier. Le nouveau maire s'était fait élire contre ce projet selon lui aussi inutile que ringard. Mais le chantier était trop avancé pour être arrêté sans dédit financier très élevé. Il fut donc achevé. La mise à l'étude, en fin de son mandat, d'une deuxième ligne montra bien l'étendue du succès rencontré par la réalisation de la première ligne et comment l'usage du nouveau moyen de déplacement balaya littéralement les oppositions qui s'étaient manifestées en cours de route. Il était devenu le projet fétiche par lequel se construisait la nouvelle conscience d'appartenir à un territoire commun. Il mettait à distance les années de sourdes rivalités communales dont les racines plongeaient dans la fracture sociale issue du développement de l'industrialisation. En effet, pratiquement dans toute la France, pendant l'entre-deux guerres, cette fracture avait brisé net la traditionnelle modalité d'agrandissement des communes centres par *annexion* des communes limitrophes. C'est même comme substitut à cet échec que l'intercommunalité émergea progressivement en France, là où tous les autres pays européens choisirent d'autres modalités d'organisations territoriales. Le TCSP devint donc le symbole d'une unité territoriale « choisie » et sa gestation difficile fut à mon avis la marque

d'une rupture avec le passé (une sorte de rite de passage), celui de l'accès à la fabrication *volontaire* d'un pouvoir local *partagé également*.

Cette clef de lecture me permet de proposer l'interprétation suivante du cas des autres agglomérations.

Grenoble suivit Nantes de quelques années et connut également des péripéties politiques, mais en ajoutant, à mon avis, quelque chose d'original au cas Nantais. La configuration intercommunale joua le même rôle qu'à Nantes. L'intercommunalité avait beaucoup de difficulté à trouver son assise, *sauf* sur le dossier des transports collectifs, toujours moins conflictuel que la politique d'habitat (identité sociale) ou de l'emploi (concurrence financière). La commune centre bien que de gauche (mais de la deuxième gauche, comme il fut dit par la suite), restait un peu suspecte aux yeux des grosses communes de banlieue où le parti communiste était solidement implanté. Nous étions juste après la rupture du programme commun de gouvernement, Raymond Barre étant premier ministre). Le syndicat intercommunal des transports avait développé un réseau de bus et de trolleybus en multipliant les couloirs réservés (ce qui souleva une active contestation des commerçants relayée par la chambre de commerce) mais voyait son déficit d'exploitation continuer de grimper. Grenoble était jumelée avec Innsbruck en Autriche et la performance des transports de cette ville, qui présentait beaucoup d'analogie avec la leur (jusqu'au statut de ville olympique...), fascina les élus grenoblois. L'étude de l'implantation du tramway par les élus grenoblois fut donc d'abord la recherche d'un saut technologique pour désencombrer les secteurs centraux de l'accumulation localisée de bus (pour remplacer un « tronc commun » à plusieurs lignes d'autobus) et plus globalement pour maîtriser la dérive des coûts d'exploitation. La municipalité de gauche fit du tramway le projet de son quatrième mandat mais elle fut battue par une liste menée par une personne, convaincue certes de la formule, mais la seule de son camp à avoir ce point de vue. Aussi proposa-t-elle un référendum... La mobilisation de la base politique de ses adversaires politiques de la veille (qui ne comprenaient pas comment ils avaient pu perdre ces élections) rendit positif (de peu) ce référendum (qui ne concernait que les riverains de la ligne). On parla à Grenoble de troisième tour des élections municipales... Ainsi le nouveau maire put-il faire passer l'idée à ses propres troupes et inaugurer comme sien le projet imaginé par ses adversaires (dont la tendance politique était restée majoritaire à l'échelle intercommunale).

Le site grenoblois était infiniment plus contraint (et l'urbanisation plus dense) que celui de Nantes et ne permettait pas de différer la question de la desserte du centre. Et d'une certaine façon le changement politique le rendait plus facile à envisager. La nouvelle majorité n'était elle pas celle qu'avait choisit les commerçants? Grenoble fit la démonstration de la possibilité d'insérer le tramway en centre ville sans faire ni la révolution ni la contre révolution... mais en popularisant l'idée que le tramway était « urbain », une sorte « d'espace public mobile » pouvant accueillir, handicapés, poussettes, vélos, etc... à condition d'avoir un plancher bas (prétention contradictoire les volontés antérieures de standardisation du matériel). Cet épisode, qui pourra apparaître à certains rocambolesque, permit de démontrer la possibilité de faire des travaux pendant plusieurs années dans un centre ville en indemnisant les commerçants. Il nuança le message Nantais en montrant que ce choix intercommunal, accord du centre avec la banlieue, n'exigeait pas obligatoirement la même couleur politique des territoires. Mais dans les deux cas ce fut une genèse « agitée », l'invention de l'identité d'un territoire intercommunal pluriel. L'omniprésence automobile se trouva pour la première fois contenue et les transports collectifs devinrent un produit de marketing urbain.

Une diffusion inégale du modèle des agglomérations pionnières.

Nombre d'agglomérations furent alors saisies d'un engouement pour le TCSP et multiplièrent les voyages d'études. Trois options techniques étaient possibles mais ce fut le tramway qui l'emporta.

La première était le *site propre en bus*. Cette solution tenta ceux qui virent pas tout de suite pourquoi le rail, ou tout matériel utilisant ces rails, ajoutait quelque chose à l'attractivité du site propre (surtout si les performances en temps de trajet étaient les mêmes...). La plupart des plus grandes villes qui adoptèrent ce TCSP au départ choisirent par la suite le tramway (sur la même emprise que le site propre initialement conçu pour les autobus), d'abord à Montpellier, qui eut longtemps une aversion pour le rail, et prochainement Clermont Ferrand (Michelin) et Nice.

La deuxième possibilité était le *VAL* comme à Lille. Cette solution tenta plusieurs grandes agglomérations désireuses de se doter d'un brevet de modernisme incontestable, quitte à traverser le centre-ville en souterrain. Seules les agglomérations de Toulouse (au départ tentée par le tramway) et de Rennes, persistent dans cette solution plus coûteuse financièrement mais qui paraissait plus facile à faire passer politiquement auprès de l'opinion, à condition d'avoir les moyens financiers. Toulouse avait ces moyens financiers sans avoir besoin de l'intercommunalité. Le vécu de l'intercommunalité a quelque chose d'un peu plus féodal dans les pays « d'oc » que dans ceux « d'oïl ». Toulouse est d'ailleurs la seule aire urbaine où il y a maintenant plusieurs communautés d'agglomération. Strasbourg et Bordeaux, au départ tentés par le Val, ne réussirent pas à le mettre en œuvre. Probablement fallait-il un accord intercommunal qui se construisait plus facilement, quelques années plus tard, autour du tramway qui, pour le même, coût dessert plus de communes périphériques.

L'exception Rennaise est donc d'autant plus intéressante à décoder. Il s'agit d'une agglomération certes riche (à en juger par le montant du versement transport par habitant) mais quand même de taille moyenne. Il fallait les ressources de l'ensemble de l'intercommunalité (plus de 20 communes), pour réaliser le VAL. Le district Rennais n'était même pas, jusqu'en 1995, à fiscalité propre... Avec la mobilisation financière maximale, le projet ne pouvait comporter qu'une seule ligne, devait rester dans la commune centre et surtout ne pas être intégralement en souterrain ce qui suscita d'âpres débats dans les quartiers prévus d'être traversés en viaduc. La configuration de cette intercommunalité n'a rien à voir avec celles de Grenoble, Nantes et Rouen, qui sont les trois grosses agglomérations industrielles françaises dont la banlieue était en situation de revendiquer le partage du leadership traditionnellement toujours détenu par la commune centre. A Rennes rien de tel. La banlieue est résolument périurbaine (avec en plus Citroën qui est à Rennes ce que l'Aéronautique est à Toulouse). Rennes considéra probablement que le VAL était une solution qui la distinguerait mieux de Nantes avec laquelle elle se comparait constamment depuis que Louis XIV avait décidé (à l'égal d'autres villes qui subirent le même sort, Marseille et Aix, Nancy et Metz, etc...) de les dresser les unes contre les autres. Elle serait la plus petite agglomération au monde ayant le métro, ce qui voulait bien dire sa capacité à jouer « dans la cour des grands ». Le slogan de Rennes n'était-il pas celui du « pari de l'intelligence » quand Montpellier s'était autoproclamée « surdouée ». Le maire de Rennes préféra convaincre sa banlieue périurbaine de jouer ensemble ce coup là, plutôt que de devoir, avec le tramway, affronter une nouvelle fois les commerçants du centre ville (après les polémiques rencontrées lors

de la piétonisation du centre). Les solutions expérimentées à Grenoble (et même à Metz pour faire passer des bus dans une ruelle moyenâgeuse), telles que de créer des passages piétons sous des arcades construites dans le bâti, là où l'emprise du tram ne laissait pas assez de place aux piétons, n'étaient pas sans doute pas simples « politiquement » à mettre en œuvre mais avaient pourtant « techniquement » convenu ailleurs... L'impossibilité de faire passer le tram à niveau dans le centre historique du fait de l'étroitesse des rues fut donc très vite une évidence partagée par absolument tout le monde à Rennes... Et puisqu'il fallait un souterrain dans le centre ville pourquoi ne pas adopter le VAL ?

La gestion des rapports intercommunaux dans l'agglomération avait été à Rennes suffisamment exemplaire pour rendre possible un accord difficilement envisageable ailleurs. Les changements des Schémas directeurs successifs s'étaient réalisés dans le plus grand souci d'un équilibre entre les initiatives communales et intercommunales. Le passage du district à la fiscalité propre fut différé jusqu'au moment où il était devenu indispensable à la réalisation des projets communs. Un système original de péréquation de la taxe professionnelle avait été mis au point pour corriger les imperfections du système en vigueur et cet accord apparaissait, à l'échelle nationale, un exemple impossible à transposer compte tenu de la qualité des rapports interinstitutionnels que cela nécessitait. La politique intercommunale de l'habitat fonctionnait également depuis longtemps avec un grand souci de solidarité. La solidité de l'édifice politique de l'intercommunalité et la confiance acquise (continuellement réinvestie dans de nouvelles initiatives), rendaient ici possible ce qui était impossible ailleurs. Le VAL devint par lui même la manifestation d'une performance inégalable dans la maîtrise d'un système de *gouvernance locale* novateur.

Le succès du tramway.

Deux agglomérations plus modestes (Reims et Brest) tentèrent au milieu des années 80 de rejoindre la liste des « villes à tramway » qui commençait à s'allonger. Ces deux projets échouèrent. Les communes centres de ces deux agglomérations étaient largement majoritaires dans l'institution intercommunale, mais il devait se révéler (sauf à Toulouse...) que cela ne représentait pas obligatoirement un avantage pour ce type de projet. Le T.C.S.P. ne pouvait rendre tangible l'existence d'un pacte passé entre le centre et la périphérie, pacte qui participait de la légitimation de l'institution intercommunale. A Reims le maire de la commune centre dit, la veille du congrès du GART à Reims (choisie du fait du projet), à son adjoint municipal également président de l'intercommunalité, que la commune centre avait changé d'avis et ne ferait pas le tramway. Elle ne souhaitait pas affronter sur ce dossier sa base politique dans laquelle les commerçants du centre ville pesaient lourd.

A Brest le projet n'emporta pas l'adhésion pleine et entière de la nouvelle équipe de gauche (1989) qui se sentait encore un peu « fragile » pour porter un dossier aussi lourd au lendemain de sa réélection et préféra mettre en œuvre d'autres priorités. Très démocratiquement, le maire de Brest, président de la communauté urbaine avait promis dans son programme, à l'image de la droite Grenobloise, un référendum (1990) sans s'exposer à défendre un projet qui lui paraissait symptomatique des visions grandioses de son prédécesseur. Mais l'ancienne majorité, devenue opposition, ne vola pas comme à Grenoble au secours du projet, et 80 % des électeurs le repoussèrent l'estimant inutilement coûteux.

Reims et Brest s'efforcent, quinze ans après ce premier abandon, de ressortir leur projet. Dans l'intervalle beaucoup d'agglomérations ont adopté cette solution. Mais pour elles, l'inscription territoriale du projet n'en faisant pas un enjeu aussi clairement intercommunal, elles ont un handicap supplémentaire à surmonter. Tout le monde n'est pas Rennes...

L'initiative Brestoïse eut néanmoins un retentissement national. Non pas que l'échec du référendum ait été un événement en soi, mais parce que les techniciens qui avaient pris l'initiative du projet et qui avaient conscience de la difficulté de faire aboutir la démarche, avaient choisi en premier lieu (1986-1988) la solution du prosélytisme plutôt que celle de la défense d'un projet strictement local. Pour exister sur la scène nationale et espérer décrocher des subventions réservées jusqu'alors aux plus grandes agglomérations, ils avaient entrepris de convaincre que ce qui convenait à Brest pouvait aussi convenir à d'autres agglomérations. Pour cela il fallait écraser les coûts. Ce qui signifiait de recourir à un matériel plus léger n'impliquant pas de reprise de travaux en sous sol pour la construction de la plate forme. Le matériel envisagé par les Brestoïses fut réalisé par Alstom mais... pour d'autres agglomérations. En revanche la piste de la réduction des coûts des travaux grâce à un matériel plus léger, ne s'avéra pas la source d'économie espérée. Mais la démarche brestoïse révéla à beaucoup d'agglomérations l'intérêt du tramway. Son projet fut en effet exposé lors d'un colloque organisé à Brest en 1988. Quatorze agglomérations furent invitées à découvrir les propositions de tracé des techniciens brestoïses pour implanter chez eux un site propre analogues au leur. Les études dans plusieurs agglomérations commencèrent à cette date et pour certaines aboutirent à des réalisations. La réflexion sur les modes de transports intermédiaires (dont Caen et Nancy sont maintenant dotés) date aussi de cet événement. Les plus petites agglomérations n'étaient plus exclues du club national des agglomérations « à site propre » qui fut créé à cette période. Les diverses associations d'élus (le GART dont c'était le rôle, la FNAU du fait de l'implication des agences d'urbanisme, mais aussi Ville et Banlieue du fait que le TCSP était le moyen de passer un pacte nouveau entre la banlieue et la commune centre) devinrent, à côté d'espaces plus traditionnels (UTP par exemple, mais aussi ministère ou représentants des constructeurs), des lieux d'intense confrontation d'expériences, et finalement, de diffusion des pratiques.

Alors que les projets des petites agglomérations marquaient le pas, Rouen avait une configuration locale favorable, analogue à celle de Nantes et Grenoble, et c'est ce que comprirent les maires de certaines des grosses communes ouvrières de la rive gauche de la Seine. Le « tram » en alliant mémoire et modernité était doté d'une puissance symbolique « fédératrice » excédant sa seule utilité fonctionnelle. Il mobilisait autant la géographie que l'histoire du site pour qualifier l'identité recherchée pour le territoire. La commune de Rouen accepta le projet contre un passage en souterrain dans « son » centre. Malgré le coût la banlieue consentit. L'enjeu était trop considérable. Un itinéraire de TCSP, qui longeait les frontières communales au centre de la boucle de la Seine, avait été imaginé rive gauche lors du premier schéma directeur (1973). Lui fut préféré deux lignes convergeant vers le centre de Rouen mais desservant le centre de chacune des principales communes de la rive gauche. Les communes périphériques, initiatrices de la démarche, rénovaient par la même occasion leur centre communal. Un grand projet intercommunal stimulait de multiples projets communaux. L'unité du projet de résultait pas de l'imposition d'un pouvoir extérieur mais d'une construction collective respectueuse des identités particulières. Cette aptitude à faire déboucher le dialogue intercommunal devenait un atout électoral. Dans le cas de Rouen l'adjoint au maire de Grand Quevilly, qui avait été le vice président aux transports à l'échelle intercommunale, pu briguer et enlever la mairie de Rouen. De

même à Nantes le maire de Saint Herblain devint maire de Nantes...La banlieue conquérait politiquement le centre parce qu'elle était devenue par le tramway moins distincte du centre. La dynamique du tramway en marquant la fin de la prétention au leadership exclusif de la commune centrale (toujours prête par sa taille, son histoire, ses moyens, son peuplement etc... à se considérer plus légitime de représenter les intérêts de l'agglomération) rendait crédible une mobilité politique non envisageable antérieurement. Auparavant quand on était d'un territoire on ne pouvait être d'un autre. Cette mobilité signifiait une interchangeabilité des hommes,... donc des territoires. Cette évolution résultait aussi de la transformation du peuplement de la commune centre, du fait de l'inertie de la transformation du parc de logement ancien. La commune centre a toujours le parc le plus ancien, souvent passé au locatif privé au fur et à mesure qu'une partie de la bourgeoisie le délaissa pour s'installer dans la banlieue résidentielle. Avec le tramway, la périphérie montait donc politiquement à l'assaut du centre mais pour faire la paix..., avec un projet qui transcendait les vieux clivages politiques et territoriaux. Il s'agissait bien d'une recomposition territoriale de grande ampleur et de longue durée, traductrice d'évolutions sociales plus larges.

Dans les années 90 la plus part des agglomérations, même les plus grosses, adoptent le tramway.

Durant la décennie 90 les démarches s'accélérent. Le maire de Strasbourg fut élu pour réaliser le tramway et réélu pour l'avoir réalisé. Le nouveau maire de Bordeaux fit du tramway le fil rouge de sa politique d'aménagement et pu nouer des accords territoriaux antérieurement impossibles à envisager. Le mouvement toucha les plus petites agglomérations (Valenciennes est à ce jour la plus petite) mais concerna aussi les plus grosses puisque celles de Lyon et Marseille qui avaient réalisé plusieurs lignes de métro (dit « lourd ») se convertirent au tram. Pour couvrir des territoires moins denses et plus éloignés du centre, le tramway était financièrement plus rentable. Mais surtout l'idée d'opérer un partage de la voirie entre les transports collectifs et l'automobile faisait moins peur qu'auparavant. Le tramway participait d'une politique de redéfinition de la place de l'automobile en ville. De plus le passage en surface stimulait une politique de rénovation des espaces publics qui faisait levier sur l'aménagement.

Mais au delà de ces aspects du problème on retrouvait toujours plus ou moins la dimension politique de l'alliance entre des territoires dans la construction d'un pouvoir intercommunal. Dans la commune de Paris il n'y avait pas de structure intercommunale et le projet attendit une conjoncture politique simultanément favorable aux deux niveaux de la commune et de la région. Auparavant un projet intercommunal de grande ampleur avait été réalisé en banlieue parisienne (en Seine Saint Denis) qui montrait de quelle façon le tramway pouvait appuyer une politique de restructuration urbaine à grande échelle et cette leçon fut comprise par d'autres territoires de l'Ile de France qui, depuis, ont entrepris des études (ou des réalisations comme entre Issy les Moulineaux-La Défense) dans ce sens.

A Lyon le projet de tramway ratifia un accord de fait entre les plus grosses communes de banlieue (à gauche) et la composante UDF de la commune centre. Cela ne manqua donc pas de susciter de fortes tensions au sein de la majorité politique de la commune de Lyon. Le métro avait correspondu à un projet à cheval sur les deux seules communes de Lyon et de Villeurbanne. Ces deux communes centrales (de bords politiques opposés) connaissaient toutes les deux des mutations importantes de leur tissu urbain (transformation des faubourgs industriels) que le métro pouvait aider à transformer, mais les autres communes avaient le sentiment de devenir de ce fait

encore un peu plus périphériques, de rester extérieures aux dynamiques urbaines en cours et de devoir rester les éternels supplétifs de la partie centrale. La notion même de « centralité » avait un peu partout changé mais les Lyonnais mirent un certain temps à s'en rendre compte et surtout à l'accepter.

Cette « saga » est toujours en marche. Elle sera probablement ralentie par le désengagement financier de l'Etat. Avant chaque échéance électorale nous aurons un nouveau lot d'inaugurations en grande pompe. Il y aura aussi encore bien des rebondissements électoraux imprévus (le dernier étant celui d'Orléans) montrant à souhait comment les choix techniques ont des incidences (ou des causes) politiques. Le TCSP est certes une production de l'institution intercommunale mais également il la façonne, lui permet de construire sa légitimité. Cette saga est illustratrice d'une mutation urbaine, qui pour partie, comme toujours, échappe à ses auteurs car elle combine des dynamiques sociales, politiques, institutionnelles, et finalement territoriale, toujours plus larges et que ce l'on en comprend bien qu'après coup.

En conclusion, la comparaison des configurations sociales des intercommunalités dans les agglomérations françaises confirme-t-elle notre analyse ?

Le tableau suivant croise la position de la commune centre vis à vis de la répartition de la richesse financière (repérée par le revenu fiscal moyen communal) dans le regroupement intercommunal, et suivant son poids démographique dans le même regroupement ?

Tableau de la configurations géopolitiques des intercommunalités (ayant une agence d'urbanisme) en 2001

	Commune centre minoritaire démographiquement	Commune centre majoritaire mais de peu (inférieur à 60%)	Commune centre largement majoritaire
Commune-centre plus riche que toutes les communes de sa périphérie	Dunkerque <u>Lyon</u>	<u>Saint-Étienne</u>	Aix
Commune-centre en position médiane	<u>Grenoble</u> <u>Nancy</u>	<u>Nantes</u>	<u>Marseille</u>
Commune-centre dont la périphérie est en moyenne plus riche qu'elle	<u>Lille</u> <u>Bordeaux</u> <u>Orléans</u>	Tours <u>Rennes</u> <u>Strasbourg</u>	Brest, Angers Metz, <u>Toulouse</u> , Reims, Mulhouse.

Le décalage social de la commune-centre par rapport à sa périphérie est mesuré par le pourcentage de la population des communes de la périphérie (appartenant au même groupement intercommunal que la commune centre) dont le pourcentage de foyers non imposables (IRPP) est supérieur à celui de la commune centre. Sont soulignées les agglomérations dotées d'un T.C.S.P.

Curieusement, Dunkerque et Lyon se retrouvent dans la même case alors que ces deux intercommunalités sont à l'opposé sur le plan de la richesse (Lyon est la plus riche et Dunkerque la plus pauvre dans cet échantillon). Rappelons que le périmètre de l'intercommunalité prise en compte dans ce tableau est toujours très inférieur à celui de l'aire urbaine mais diffère presque toujours également (mais de façon variable) du périmètre de l'unité urbaine de l'INSEE.

Les « représentations » toujours présentes dans le jeu politique local pérennisent l'idée, vraie il y a une quarantaine d'année, que la commune centre était de loin la plus riche. C'est quelquefois encore vrai dans des cas bien particuliers (Lyon, Aix en Provence) mais aussi lorsque la périphérie est particulièrement pauvre (Dunkerque, Saint Etienne). Le plus courant est une commune centre nettement plus pauvre que la moyenne de sa périphérie, surtout là où la commune centre avait encore assez d'espaces constructibles, dans la période 55-75, pour accueillir la plus grande part des locatifs sociaux construits pendant cette période.

Nos villes pionnières, là où la commune centre n'avait pas la majorité dans l'intercommunalité, sont en gras dans le tableau. La place exceptionnelle de Toulouse, seule grande agglomération dans la partie en bas à droite du tableau, est fort nette.

Nancy et Orléans sont les seules agglomérations moyennes (avec Caen et Montpellier mais qui n'ayant pas d'agence d'urbanisme ne pouvaient être sur ce tableau) ayant un TCSP et elles sont toutes les deux à gauche du tableau. Nous retrouvons nos critères. L'intercommunalité fonctionne apparemment mieux quand la configuration donne une certaine parité entre les territoires, rend incontournable l'alliance « avec l'autre ». Ca se bloque ou ça marche. La coopération n'est pas la domination (la capacité d'arbitrage sans négociation), chère à la culture politique de ce pays.

Des projets de TCSP sont en fait à l'étude dans la plupart des agglomérations qui n'en disposent pas encore. Ils aboutiront plus ou moins facilement suivant le niveau atteint par la qualité de la gouvernance locale (la capacité de nouer des alliances territoriales).

Cela veut-il dire que le TCSP est le produit d'une dynamique purement institutionnelle, et qu'il y aurait un risque de dérapage vers des projets n'apportant pas les réponses satisfaisantes à un prix raisonnable aux vrais besoins de déplacement de la population ? Certains le disent mais je crois le risque faible du fait de la débauche d'énergie nécessaire à la concrétisation de tels projets. Il faut cependant reconnaître que la diffusion du principe du TCSP fut plus une réussite spectaculaire dans ses effets sur l'aménagement que dans la politique des déplacements. Cela était impensable, dans les années 70, à l'origine des démarches. Certes la réussite dans le domaine des déplacements n'est pas mineure puisque seules les villes à T.C.S.P. n'ont pas vu la part de marché des transports collectifs régresser ces dernières années, mais elle n'a pas pour autant stoppé l'essor de l'automobile en périphérie, comme certains le prévoyaient. Le T.C.S.P. ne pouvait prétendre enrayer la périurbanisation de l'habitat, c'est maintenant devenu une évidence.

En fait, le TCSP permet, de fixer les fonctions métropolitaines (qui rayonnent au delà des aires urbaines) le long d'un réseau plus lisible donc plus accessible, de consolider les centralités existantes (du centre ville et des quartiers), de faciliter une politique de peuplement plus diversifiée (ce qui dans la perspective de vieillissement de la population est avantageux), mais peut aussi stimuler la gentrification (la conquête des quartiers populaires par les bobos). C'est affaire de contexte.

Le TCSP est donc fondateur d'une conscience d'agglomération, dont l'opposition entre centre et banlieue qui accompagna toute l'histoire de l'industrialisation, gênait l'émergence. Mais il provoque un déplacement de la frontière des alliances territoriales possibles car, en reliant l'hyper centre traditionnel à tous les équipements métropolitains qui depuis trente ans s'éparillaient, il transforme lentement la partie agglomérée de l'aire urbaine en *nouveau centre de la région métropolitaine*.

L'important sera, dans le futur, de connecter ce réseau urbain à un réseau métropolitain ayant un rôle fédérateur à une autre échelle géographique. Toutes les agglomérations qui furent pionnières pour le TCSP le deviennent également à cette autre échelle. Mais à cette autre échelle le contenu des échanges n'est pas tout à fait le même et la différence de la nature de ces échanges s'accroît avec la taille de l'agglomération. Une des difficultés pour certaines agglomérations sera de pouvoir mener de front les investissements aux deux échelles. La difficulté pourra être financière autant que politique ; certaines alliances territoriales peuvent être exclusives les unes des autres, c'est bien le challenge de la « capacité de gouvernance ». Construire la ville suppose de trouver un équilibre entre coopération et compétition entre les territoires qui la composent, mais cet équilibre n'est jamais stable. L'intercommunalité est la seule instance de pouvoir local à être par nature aussi fragile et c'est sans doute également - quand ça marche- le secret de sa force, de la force nécessaire à la constitution d'une métropole.