

Un tramway nommé agglo. Quand le TCSP soutient la construction politique de l'agglomération

Caroline Gallez

▶ **To cite this version:**

Caroline Gallez. Un tramway nommé agglo. Quand le TCSP soutient la construction politique de l'agglomération. Sébastien Gardon. Réinventer le tramway ? Quarante années de TCSP, tramways et transports guidés en France : controverses et réalisations, Libel, pp.131-146, 2018. halshs-01736469

HAL Id: halshs-01736469
https://shs.hal.science/halshs-01736469

Submitted on 17 Mar 2018

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

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

Chapitre paru dans l'ouvrage collectif sous la direction de Sébastien Gardon, 2018, « Réinventer le tramway ? Quarante années de TCSP, tramways et transports guidés en France : controverses et réalisations », Lyon, Editions Libel, pp. 131-146

Un tramway nommé agglo.
Quand le TCSP soutient la construction politique de l'agglomération

Caroline GALLEZ
Université Paris-Est
Laboratoire Ville Mobilité Transports (IFSTTAR-ENPC-UPEM)

Introduction

Depuis la seconde moitié des années 1990, de nombreuses villes européennes ont opté pour une politique volontariste de développement de l'offre en transports publics, présentée par les autorités locales comme un moyen de répondre à la contrainte environnementale en offrant une alternative à la voiture individuelle. En France, ce renouveau s'est plus spécifiquement traduit par la mise en circulation d'un nombre important de lignes de tramway. L'essor du tramway moderne, moins de trente ans après la fermeture de la quasi-totalité des lignes anciennes, peut surprendre. Certains observateurs ont affiché un scepticisme critique à l'égard d'une « mode » coûteuse, qui serait peu efficace tant en termes de progression des parts de marché des transports publics que du point de vue de la réduction des émissions de CO_2 (Carmona, 2001) ou s'imposerait comme une solution uniformisée à des problèmes différenciés (Offner, 2001).

L'engouement pour les modes ferroviaires au détriment de solutions plus légères (type bus) suggère que l'effet recherché n'est pas uniquement d'améliorer la desserte fine du territoire urbain, ni la qualité de service fournie aux habitants et aux usagers des villes. C'est également – et peut-être surtout – autour de la mise en valeur du territoire que se construisent les représentations qui orientent et légitiment les décisions locales autour des projets de Transports Collectifs en Site Propre (TCSP). Le débat récent autour du Grand Paris Express, projet de métro automatique en rocade pour l'agglomération parisienne, illustre bien la force symbolique du réseau de transport dans sa qualité de lien, dans la capacité à stimuler le développement local que lui attribuent les élus et, plus généralement, dans l'image qu'il donne d'une métropole attractive, en mouvement (Orfeuil, Wiel, 2012 ; Gallez, 2014).

Au-delà des simples enjeux de l'organisation des déplacements, l'élaboration et la mise en œuvre des projets de TCSP sont l'occasion pour de nombreuses collectivités d'aborder de manière concrète la problématique de l'organisation territoriale et institutionnelle à l'échelle de l'agglomération. C'est à travers les relations entre les enjeux de transports urbains et les dynamiques de la coopération intercommunale que nous proposons d'appréhender, dans ce chapitre, la relation du tramway à son territoire.

Alors que l'intercommunalité semblait s'imposer comme une solution pratique face aux limites imposées par le morcellement communal, le lent développement des Autorités Organisatrices de Transports Urbains (AOTU) intercommunales suggère que les logiques fonctionnelles n'ont pas été dominantes dans le choix des acteurs locaux. Les stratégies de coopération des communes s'inscrivent dans des histoires longues, fortement dépendantes des caractéristiques urbaines, sociales et politiques locales (Gallez, Menerault, 2005). Par ailleurs, l'extension des lignes de transport, l'amélioration de la qualité des services tout comme l'accès des communes au réseau sont appréhendés comme des problèmes politiques dont la portée dépasse largement les seuls aspects sectoriels de la gestion

collective d'un service public. Si le caractère politique du développement des transports collectifs et la volonté des acteurs locaux de négocier leur accès au réseau ou d'en maîtriser l'extension ne sont pas récents, comme le rappelle l'histoire des réseaux ferrés urbains (Beaucire, 1988 ; Larroque, 1990 ; Dupuy, 1991), nous souhaitons montrer que la politisation des enjeux et des projets a pris une ampleur nouvelle avec le processus de décentralisation et les réorganisations récentes du pouvoir local, marquées par le processus de structuration politique des agglomérations.

Pour ce faire, nous organisons notre propos en cinq temps. Nous revenons tout d'abord sur la dimension politique des transports urbains, en évoquant la relation des réseaux aux territoires, l'importance des projets de TCSP dans la compétition électorale locale et l'élargissement des registres de légitimation des projets (1). Puis nous analysons les relations entre intercommunalité et politiques de transports urbains dans une perspective globale et dynamique, depuis les transformations liées à la mise en œuvre du Versement transport (2) jusqu'aux évolutions issues de la loi Chevènement (3). Enfin, nous caractérisons l'appropriation politique des projets de TCSP par les acteurs publics locaux dans le contexte de l'émergence ou du renforcement des structures d'agglomération, à travers, d'une part, l'instrumentalisation des plans de déplacements urbains (4) et, d'autre part, la renégociation des rapports entre ville centre et périphérie (5).

La dimension politique des transports urbains

En quoi les transports urbains constituent-ils une question politique ? En d'autres termes, en quoi certains choix (un tramway plutôt qu'un bus, le tracé d'une ligne, l'amplitude horaire d'une offre de transport) font-ils l'objet de débats, de conflits et d'arbitrages impliquant à la fois des acteurs et des registres d'argumentation qui ne sont pas « purement techniques » – ou réputés comme tels ?

La nature territoriale des politiques de transport, révélée par les interactions complexes entre dynamiques des réseaux et transformation des territoires, est un premier élément explicatif de l'importance de leur dimension politique. Le territoire, en tant qu'espace représenté, vécu, aménagé, faisant l'objet de luttes d'appropriation par différents groupes sociaux, constitue le support à partir duquel se développent les réseaux (Raffestin, 1980). À l'inverse, comme l'ont montré différents auteurs, le développement des réseaux de transport a joué un rôle important dans l'affirmation d'un pouvoir de contrôle et de régulation sur le territoire national (Arbellot, 1973 ; Caron, 1979 ; Théret, 1995). À l'échelle des agglomérations, les enjeux de l'extension des lignes de tramway sont étroitement associés aux problématiques d'appropriation de l'espace et d'aménagement du territoire local. Ainsi, les premiers services de transports publics dans les agglomérations françaises sont issus de la déconnexion croissante entre lieux d'habitat et lieux de travail de la main-d'œuvre ouvrière, offrant une solution à la pénurie de logement à proximité des sites de production (Beaucire, 1988). La relation entre transports urbains et territoires peut également être envisagée dans ses aspects antagonistes, liés à l'aptitude des réseaux (et des mobilités que ces réseaux facilitent) à déborder les frontières et à remettre en cause la capacité de régulation de pouvoirs politiques représentatifs de territoires bornés. Or c'est bien ce risque de dépossession du politique qui suscite, selon Offner (2000), la volonté de contrôle par les autorités locales de l'extension, du mode de développement et de l'accès (physique et financier) aux réseaux urbains. Dans la période d'expansion des réseaux de tramway, dans les premières décennies du XX^{e} siècle, l'alliance entre les élus municipaux et les propriétaires fonciers, soucieux de préserver leur rente, s'est parfois opposée aux projets d'extension de lignes vers la périphérie (Gaudin, 1986 ; Dupuy, 1991). L'organisation des déplacements dans les territoires transfrontaliers constitue un cas limite des problèmes posés par la régulation d'un fonctionnement urbain au-delà des frontières administratives nationales. Comme l'a montré Bernard Jouve (1994) à propos du cas genevois, la mise en place d'un système d'action collective autour d'un projet de RER transfrontalier a suscité d'importants conflits entre les collectivités locales, dus notamment au déséquilibre des rapports de force entre le canton de Genève et les communes françaises.

La dimension politique ressort également dans la manière dont les projets de Transports Collectifs en Site Propre (TCSP) s'inscrivent dans la compétition politique locale. Si la dimension

partisane n'est pas toujours discriminante dans les débats, du fait d'un relatif consensus autour de la légitimité environnementale des transports collectifs, les enjeux électoralistes n'en demeurent pas moins importants. Occupant une place de choix dans les programmes électoraux, les projets de TCSP suscitent généralement des oppositions en raison de leur coût élevé ou des nuisances qu'occasionnent les travaux. En témoigne la défaite d'Alain Chenard en 1983 à Nantes, due au mécontentement suscité par les travaux de la première ligne de tramway, qui accrédite l'idée que « le tramway fait perdre les élections » (Demongeot, 2011, p. 208). Les maires qui suivront l'exemple de cette ville pionnière retiendront la leçon et veilleront scrupuleusement à caler le calendrier des projets sur les échéances électorales. Ces délais s'imposent de fait, comme l'indique Nadia Arab (2011) à propos de la ligne B du tramway strasbourgeois, comme un élément non négociable du projet.

L'élargissement du registre de légitimation des projets de tramway au-delà de la sphère des transports urbains, qui participe de la requalification sociale d'une problématique sectorielle (Lagroye, 2003), atteste également de leur politisation. Benoît Demongeot (2011) montre que la diversification des arguments utilisés dans la justification des projets de tramway, tout comme l'élargissement du public concerné par ces projets, constituent des éléments centraux de leur succès. Le tramway n'est pas seulement un projet de transport, c'est un projet urbain, un « modèle de ville », pour reprendre l'expression de Marieu et Rouland (2009) à propos du tramway de Bordeaux, un projet, enfin, dont l'exemplarité est revendiquée par ses promoteurs à l'aune des enjeux de la ville durable (Hamman, 2011). La fonction de requalification urbaine l'emporte parfois largement sur celle de la satisfaction des besoins de déplacements, comme le rappelle Jean-Pierre Wolff (2012) à propos du tramway de Marseille. Ainsi, ce ne sont pas seulement les usagers qui sont désignés comme les bénéficiaires potentiels de ces nouvelles lignes, mais bien au-delà les habitants de la ville et ceux de la métropole.

Ces différents types de politisation sont interdépendants, et leur intensité peut varier selon la situation locale particulière et l'époque dans laquelle ces projets ont pris forme. Sur la longue période, l'analyse des relations entre la structuration du pouvoir intercommunal et les enjeux de transports urbains souligne notamment la « détechnicisation » progressive d'un secteur d'action qui fut longtemps délégué par les élus locaux aux experts des opérateurs de transports. Cette tendance est particulièrement manifeste dans la comparaison des transformations institutionnelles issues de la réforme du Versement transport, mise en œuvre au début des années 1970, et de la loi Chevènement du 12 juillet 1999.

Le versement transport, levier d'une intercommunalité sectorielle

Malgré les problèmes que pose l'étroitesse des périmètres communaux à la planification et au développement des lignes et des réseaux, la commune est pendant longtemps restée dominante dans le paysage institutionnel des transports urbains. La place centrale des communes dans l'organisation des réseaux techniques urbains n'est pas propre aux transports collectifs. C'est une caractéristique du système français, héritage de l'histoire urbaine de l'après-guerre (Lorrain, 1988). Plusieurs formules juridiques de coopération intercommunale ont pourtant été créées dès la fin du XIX^{e} siècle afin de favoriser une gestion plus collective des problèmes urbains. En 1890, la création des Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique (SIVU) vise ainsi à favoriser le rapprochement des communes sur des « questions d'intérêt commun ». Pourtant, aucun des 5 993 Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique (SIVU) recensés par le ministère de l'Intérieur en octobre 1961 n'est chargé de l'organisation des services de transports collectifs urbains. La coopération intercommunale en matière de transport se limite à quelques syndicats mixtes historiques (Lyon, Grenoble, Saint-Étienne) créés en association avec les départements. La crise financière que connaissent les réseaux de transports collectifs urbains dans les années 1960, à la suite d'une longue période de déclin durant laquelle la quasi-totalité des lignes de tramway ont été démantelées, a constitué une limite objective à l'extension des réseaux et, de ce fait, à la mise en place d'autorités organisatrices intercommunales.

Il faut attendre le début des années 1970 pour que l'instauration d'un financement dédié aux transports collectifs urbains, le Versement Transport (VT)[1], change radicalement la situation en redonnant une impulsion aux investissements et à l'amélioration de l'offre de services. Afin de simplifier le calcul et le prélèvement de cette taxe, le PTU, autrefois calé sur les limites du tissu bâti, correspond désormais au ressort territorial de l'AOTU (Menerault, 1991). Le fait d'imposer un seuil démographique minimal (300 000 habitants en 1973, abaissé à 100 000 habitants dès 1974) pour le prélèvement du VT constitue une incitation à la création d'autorités organisatrices de transports intercommunales. Entre 1978 et 1990, plus du tiers des AOTU ont changé de statut, et un quart sont passées d'un statut communal à une autorité organisatrice intercommunale (Menerault, 1993). À l'exception de Montpellier, qui a intégré la compétence au sein d'un district préexistant, les autres ont choisi la forme du SIVU. Les effets territoriaux du VT, particulièrement importants entre 1978 et 1982, vont toutefois s'atténuer à partir de 1983, date à laquelle le seuil de perception est abaissé à 30 000 habitants.

Plusieurs éléments caractérisent la dynamique intercommunale liée au VT. D'une part, le mouvement de structuration reste sectoriel. La majorité des collectivités optent pour la création de Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique (SIVU) ou Multiple (SIVOM), ces dernières structures se limitant toutefois à la juxtaposition de plusieurs services gérés collectivement. Quant à la formule des syndicats mixtes, qui permet d'associer des collectivités territoriales d'échelles différentes, elle reste l'apanage d'une dizaine de grands réseaux ou de quelques cas très spécifiques. À cette spécialisation des formes juridiques s'ajoute la faible capacité d'expertise interne des autorités organisatrices des réseaux urbains. La plupart des élus cherchent à accroître leur pouvoir décisionnaire en modifiant la forme des contrats d'exploitation, tout en se montrant hostiles à tout renforcement important de l'autorité organisatrice intercommunale. Dans de nombreux cas, les structures technico-administratives sont limitées au strict minimum. Le redéploiement spatial des réseaux urbains est donc principalement guidé par une logique propre à la compétence transport, encore peu articulée à un projet d'aménagement ou à une stratégie politique globale.

Les transports publics urbains face à « l'invention politique de l'agglomération »[2]

Au début des années 1980, les lois de décentralisation confortent les prérogatives des collectivités locales et mettent en suspens la question intercommunale. En 1992, la loi d'Administration Territoriale de la République (ATR) tente de relancer la dynamique de coopération, avec l'ambition de passer d'une intercommunalité « de gestion » à une intercommunalité « de projet ». Son impact dans le champ des transports urbains reste toutefois indirect et plutôt restreint, car les effets induits touchent principalement le monde rural, à travers la création de communautés de communes.

Au tournant des années 2000, la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, favorise un essor décisif et rapide de l'intercommunalité à fiscalité propre, en particulier dans les espaces urbains. Les nouvelles Communautés d'Agglomération (CA) constituent la pierre angulaire de la réforme. Parmi leurs compétences obligatoires (équilibre social du logement, développement économique, politique de la ville et aménagement de l'espace communautaire) figure l'organisation des transports collectifs urbains. Le succès de cette nouvelle forme juridique, qui s'explique en partie par l'augmentation substantielle de la dotation globale de fonctionnement par habitant, entraîne un bouleversement du paysage institutionnel des transports urbains. Trente ans après la dynamique insufflée par le VT, les changements liés à cette nouvelle réforme intercommunale, d'ambition généraliste, apparaissent très différents.

[1] Il s'agit d'une contribution prélevée par les autorités organisatrices de transports sur les entreprises de plus de neuf salariés installées au sein du Périmètre des Transports Urbains (PTU).

[2] D'après le titre de l'ouvrage de Baraize et Négrier (2001a).

Entre 1999 et 2004, plus de 60 % des autorités organisatrices de transports urbains changent de statut, 43 % d'entre elles étant des communautés d'agglomération (Richer, 2005). Dans près de 40 % des cas, ces dernières ont remplacé des AOTU communales, les autres étant issues, à parts égales, de la transformation de syndicats intercommunaux à vocation unique ou de districts. L'augmentation du nombre de syndicats mixtes de transports est un autre effet des recompositions en cours : entre 1998 et 2004, leur nombre est passé de 10 à 31. La loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU) de 2000 incite à la création de ces structures institutionnelles afin d'encourager une meilleure coordination entre les offres de transports urbaines, départementales et régionales. Elle stipule que les syndicats mixtes prévoyant dans leurs statuts la mise en œuvre de politiques intermodales (dont un système de tarification intégrée et le développement de l'information multimodale) peuvent percevoir un VT additionnel en dehors du périmètre des transports urbains. Une observation détaillée des types de syndicats mixtes montre cependant que sur les 21 nouvelles structures, 5 seulement répondent statutairement aux prescriptions de la loi SRU. Les 16 autres résultent de l'adaptation des structures préexistantes (par exemple, des SIVU) à l'apparition d'une ou de plusieurs structures intercommunales au sein du périmètre de transports urbains. Dans ce cas, afin de préserver l'unité du réseau, les collectivités ont choisi de redéléguer leur compétence transport à une structure qui les englobe.

Les conséquences les plus immédiates portent donc sur l'évolution statutaire des autorités organisatrices de transports urbains et sur les variations de Périmètres de Transports Urbains (PTU) qui en découlent. Dans les régions urbaines, où se mettent en place une ou plusieurs communautés d'agglomération, deux types de transformations ont pu être observés (Gallez, Menerault, 2005).

Les premières relèvent de logiques adaptatives : face à la structuration du pouvoir d'agglomération, les collectivités optent pour le maintien d'une gestion sectorielle des réseaux urbains, sous forme d'un syndicat mixte de transport. La motivation peut être de préserver une forme d'alliance ancienne avec le département – comme dans l'agglomération de Caen – ou bien de faire face au risque d'éclatement du périmètre de transports urbains. C'est le cas dans le Valenciennois, où la création de deux CA « rivales », la première autour de Valenciennes et la seconde autour de Saint-Amand, conduit au changement de statut de l'ancien syndicat intercommunal de transport. Plutôt que de scinder l'ancien PTU, qui couvrait la majeure partie de l'arrondissement, les deux CA ont en effet décidé de déléguer leur compétence transport à la structure préexistante, qui s'est de fait transformée en syndicat mixte.

Le second type de transformation renvoie à des logiques intégratives : dans ce cas, la communauté d'agglomération décide d'assumer elle-même la compétence transport. Dans certains cas, ce choix ne fait que confirmer un processus d'intégration antérieur, comme à Montpellier, Rennes ou à Saint-Brieuc, où la communauté d'agglomération remplace des districts urbains plus anciens. À Montpellier et dans une moindre mesure à Rennes, la création de la CA s'accompagne d'un élargissement du PTU, ce qui n'est pas le cas à Saint-Brieuc. En région stéphanoise, les transformations issues de la loi Chevènement marquent au contraire une rupture dans une longue succession de tentatives de coopérations non abouties. En 2001, la création de la CA de Saint-Étienne métropole a entraîné la fusion des deux syndicats intercommunaux de transports préexistants, et une extension conséquente du périmètre des transports urbains.

Bien que les logiques de réseaux n'apparaissent plus prédominantes dans la définition des périmètres ni dans le choix des formes institutionnelles, les transports publics en général et les projets de TCSP en particulier continuent de jouer un rôle important dans la construction de la réflexion intercommunale, comme dans la manière dont ils rendent visibles les politiques mises en œuvre par les agglomérations. En particulier, la production des Plans de Déplacements Urbains (PDU) de la génération « Loi sur l'air » (1996) témoigne d'une forte appropriation politique de ces démarches par un pouvoir d'agglomération en plein essor.

Des PDU instrumentalisés

Comme l'avaient déjà montré les analyses sur les PDU LOTI (1982), les enjeux de transports collectifs, plus fédérateurs que d'autres secteurs de l'action urbaine, sont souvent propices à l'ouverture d'un débat collectif sur les enjeux de la coopération intercommunale ou sur l'intérêt de construire un projet urbain dont l'ambition dépasse les seules contingences de la gestion des services collectifs (Menerault, 1986 ; Lassave, 1987). Les PDU de la génération LAURE confirment ces doubles qualités fédératrices et initiatrices de réflexions territoriales.

Dans les régions urbaines marquées par un système politique local particulièrement conflictuel, comme à Montpellier ou à Saint-Étienne, l'élaboration du PDU a servi d'ébauche à une réflexion globale et stratégique sur le projet de développement et d'aménagement de l'agglomération. À Montpellier, le district est déjà ancien lorsque le président et maire socialiste de Montpellier, Georges Frêche, décide de s'attaquer au front intercommunal après avoir subi une défaite aux élections régionales de mars 1998 (Gallez, 2001). Le Plan de déplacement urbain démarre en janvier 1998, quelques mois après le début des travaux sur la deuxième ligne de tramway. D'abord envisagé comme une obligation légale, à laquelle est assujettie la demande de subvention pour la deuxième ligne de tramway, il va progressivement être réorienté vers un autre objectif : celui de servir de support au positionnement politique de la future communauté d'agglomération. À Saint-Étienne, le PDU démarre en 1996, en anticipation du vote de la loi sur l'air, sous la responsabilité du SIOTAS, syndicat intercommunal chargé des transports urbains, créé en 1980 (Gallez et Guerrinha, 2005). Cette initiative intervient quelques mois après la création de la communauté de communes de Saint-Étienne Métropole, qui regroupe les communes de l'agglomération de Saint-Etienne et la ville de Saint-Chamond, longtemps rivale de sa voisine stéphanoise. La persistance d'antagonismes multiples au sein de la région stéphanoise, hérités des stratégies de développement autonomes de l'époque industrielle, ont empêché l'aboutissement des réflexions collectives autour de l'aménagement et la création de structures de coopération à fiscalité propre[3] (Vant et Gay, 1997). Dans un contexte marqué par la perte de population des centres urbains traditionnels au profit de la périphérie[4], le PDU, moins contraignant aux yeux des élus qu'un schéma directeur, est envisagé comme un moyen de construire un diagnostic et une prospective du territoire.

À Montpellier comme à Saint-Étienne, le choix d'une large zone d'étude pour le PDU indique la volonté des porteurs de projet d'anticiper une extension du périmètre des institutions existantes. Les motivations sont toutefois très différentes dans les deux agglomérations. Pour Georges Frêche, figure emblématique et omniprésente de la vie politique montpelliéraine, l'enjeu est de renforcer son leadership local sur un périmètre largement étendu[5]. L'autre objectif est d'acquérir, grâce à la création d'une communauté urbaine ou, à défaut, d'une communauté d'agglomération[6], la compétence en aménagement qui fait défaut au district. À Saint-Étienne, la prise de conscience par les élus des communes de l'ancien couloir industriel de la nécessité d'agir contre l'hémorragie démographique, perçue comme un risque de fragilisation de l'ensemble de la région urbaine, place sur l'agenda politique la question de la requalification urbaine. Face à ces enjeux, deux secteurs apparaissent comme prioritaires : le logement, car sa dégradation constitue un des facteurs de fuite des habitants les plus solvables ; les transports collectifs, qui se trouvent en difficulté depuis la fin des années 1980 et dont la restructuration est considérée comme un élément clé de l'attractivité des espaces centraux. Appréhendés à l'échelle de la région urbaine, les enjeux de déplacements et de transports publics sont replacés au cœur d'une problématique transversale, formulée en termes de rééquilibrage spatial des sous-ensembles territoriaux.

[3] Au début des années 1990, la volonté de quelques élus de créer un district urbain, tout la comme la deuxième tentative d'élaborer un schéma directeur se sont soldées par des échecs.

[4] En cinquante ans, la ville de Saint-Étienne a perdu 50 000 habitants, soit plus d'un cinquième de sa population. Une partie des anciens habitants du centre s'installe dans les communes de la plaine du Forez, au nord-ouest de la région, zone d'extension naturelle (du fait des caractéristiques topographiques de l'agglomération stéphanoise).

[5] L'intention initiale est de passer de 15 à 41 communes.

[6] Baraize et Négrier (2001b) rappellent que Frêche, afin d'obtenir le moins en prêchant le plus, s'est d'abord prononcé en faveur de la création d'une communauté urbaine.

Si la production de « sens » par le PDU vient, dans les deux cas, à l'appui d'une réflexion stratégique sur le développement de l'agglomération et de son organisation institutionnelle, la place accordée aux enjeux et aux projets de transport, en particulier aux projets de tramway, est très différente.

À Montpellier, le PDU est mis au service de l'entreprise politique intercommunale, à travers la définition d'un territoire fonctionnel pour l'agglomération montpelliéraine dans lequel les enjeux de déplacements sont relégués au second plan (Gallez, 2001). Le principal défi, pour les autorités districales, consiste à développer un argumentaire qui puisse contrer le scénario d'aménagement défini par l'État dans le cadre du Dossier de Voirie d'Agglomération (DVA). Sur le point d'aboutir lorsque le PDU démarre, le DVA privilégie un axe de développement nord-sud pour l'agglomération, qui suscite une double opposition de la part des représentants du district. D'une part, cet axe nord-sud ne paraît pas viable politiquement : le maire de Montpellier entend imposer sa propre stratégie d'élargissement du périmètre, en s'appuyant sur quelques communes acquises et en forçant la main aux autres (Baraize et Négrier, 2001b). D'autre part, cet axe s'inscrit en rupture par rapport à l'organisation nord-est/sud-ouest de la ville centre, confortée par la mise en circulation de la première ligne de tramway. En s'appuyant sur le PDU et sur le tracé de la deuxième ligne de tramway, les promoteurs de la future CA prônent un développement est-ouest pour l'agglomération, dans le prolongement de l'aménagement axial de Montpellier et dans la direction des axes lourds de transport ferrés et routiers.

À Saint-Étienne, au contraire, ce sont les projets de transports, déclinés sous forme du prolongement de la ligne historique et de la construction d'une nouvelle ligne de tramway, ainsi que de cadencements des liaisons ferroviaires le long de l'ancienne vallée industrielle et entre Saint-Étienne et la plaine du Forez, qui dessinent les perspectives spatiales et temporelles du projet d'aménagement urbain. À partir de scénarios emboîtés dans l'espace et échelonnés dans le temps (conçus comme les étapes successives d'un même projet), l'approche prospective donne à voir les solidarités à construire (figure 1). Le scénario a, au « fil de l'eau », se cantonne aux actions déjà engagées sur le périmètre des transports urbains ; le scénario c, perspective à long terme de l'organisation des réseaux à l'échelle de la région urbaine, repose sur la construction d'une seconde ligne de tramway, la revalorisation de l'étoile ferroviaire, le développement des interconnexions entre réseaux urbains et interurbains et la réalisation de pôles d'échanges multimodaux. Entre les deux, les scénarios b et b' figurent les étapes intermédiaires du projet, le premier dans un périmètre de référence limité au PTU et le second s'appliquant à l'ensemble de l'ancien couloir industriel. En conditionnant la mise en œuvre des scénarios à une réorganisation institutionnelle, les auteurs du PDU lient clairement la destinée du projet urbain à la mise en place d'une gouvernance renforcée à l'échelle de l'agglomération.

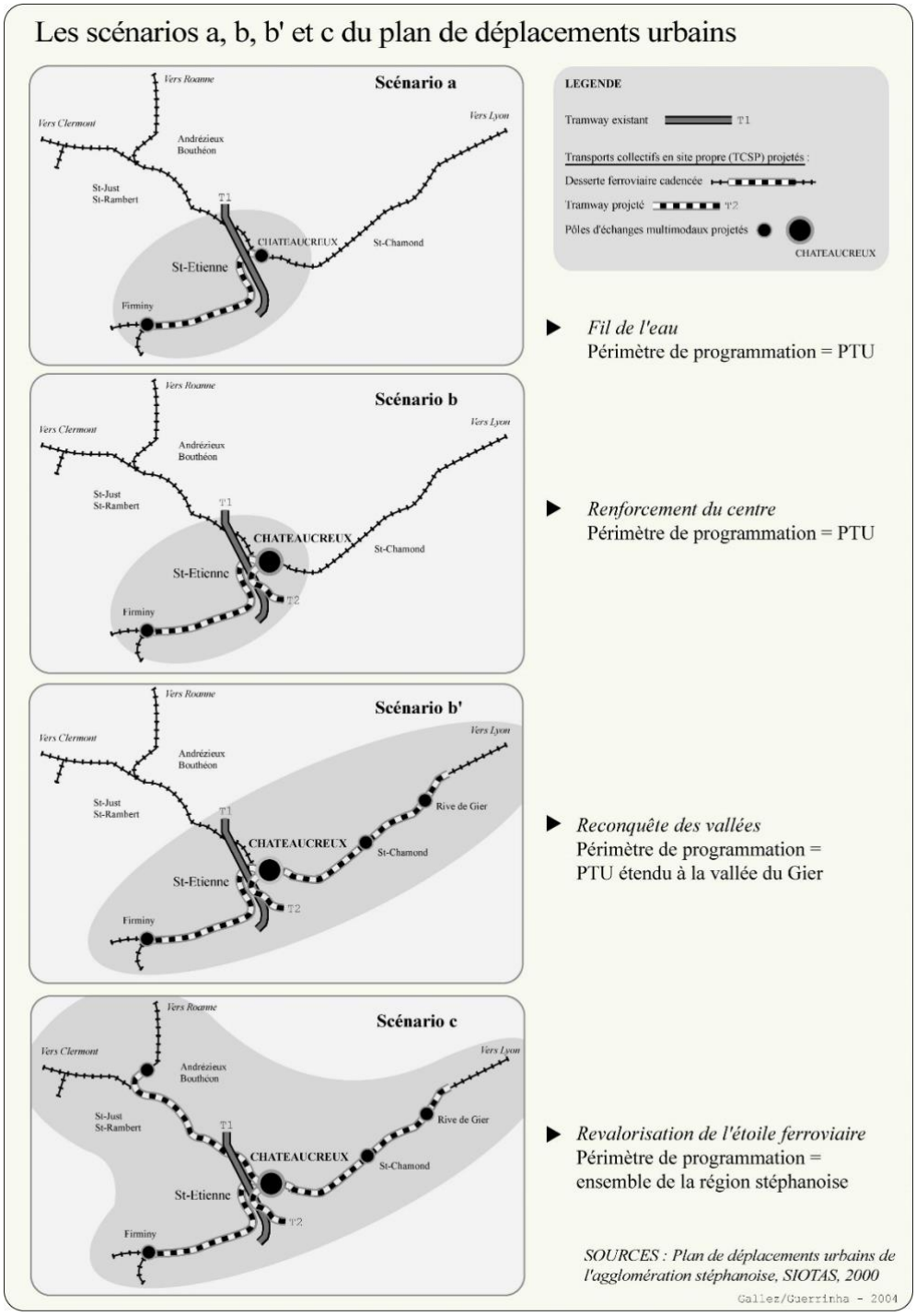


Figure 1 - Les scénarios emboîtés du PDU de la région stéphanoise (2000) (source : Gallez et Guerrinha, 2005, p. 140).

À l'inverse des cas de Montpellier et de Saint-Étienne, les motivations du PDU de Caen sont plus clairement associées aux enjeux de transports collectifs, tout en plaçant d'emblée la démarche dans un cadre plus large, associé aux questions de développement et d'aménagement de l'agglomération. L'enjeu initial est en effet de venir au secours d'un projet de TCSP desservi par une approche trop sectorielle et trop technique. La réflexion sur la création d'un TCSP a été initiée dès la fin des années 1980, dans un contexte où le bon rendement du VT, l'apport financier du département, l'implication forte de l'exploitant et le positionnement de plusieurs villes voisines (Le Mans, Rennes, Rouen) en faveur du TCSP jouent comme autant de facteurs incitatifs (Bodin, Menerault, 2005). À l'issue des études conduites par la SOFRETU et de l'appel d'offres lancé par la collectivité pour la

conception d'un nouveau matériel, l'option retenue est celle du Transport sur Voie Réservée (TVR), matériel à propulsion électrique et thermique pouvant s'affranchir de son rail de guidage. En dépit du double portage politique du président du syndicat mixte et du maire de Caen, et de l'appui des services de l'État, des contestations émergent, qui remettent en cause le système décisionnel autour du projet. Les raisons de la colère, exprimée par les riverains, les commerçants et les associations, tiennent à la fermeture de la démarche de projet, strictement limitée aux acteurs techniques et politiques. Relayée par plusieurs élus, l'opposition prend une telle ampleur que le maire de Caen, J.-M. Girault, réélu en 1995, décide de soumettre le projet au référendum. Le « non » l'emporte dans les résultats, mais la faible participation des électeurs inscrits (12 %) incite les élus à passer outre les résultats et à poursuivre le projet. L'élaboration du PDU, à partir de 1997, est mise au service d'une nouvelle présentation du projet (Louvet, 2001). Des efforts importants sont alors entrepris en faveur de l'ouverture de la démarche. Cette stratégie d'ouverture, qui vise à élargir et conforter le portage du projet de tramway, rompt avec les habitudes de travail antérieures, marquées par des approches sectorielles et techniques, dues au caractère spécialisé de l'AOTU (le syndicat mixte Viacités) et aux relations étroites que ce dernier entretient historiquement avec le transporteur. Au-delà de la légitimité qu'il apporte au projet de TVR, le PDU sert de préfiguration au projet d'agglomération et de préparation à la transformation du district en communauté d'agglomération, dans le contexte politique particulièrement difficile qui caractérise le lendemain des élections municipales de 2001.

Les projets de TCSP et la refondation du pacte communautaire

Si les transports permettent d'appuyer les réflexions ou de conforter les politiques à l'échelle de l'agglomération, ils contribuent également, notamment lorsqu'ils s'incarnent dans des projets spécifiques et ambitieux comme les projets de TCSP, à révéler ou à exacerber les rapports de force politiques en présence, et à (re)questionner les rapports entre centre et périphérie, au sein même de la structure intercommunale principale, ou entre la structure d'agglomération centrale et sa périphérie.

Les destins des PDU de Montpellier et de Saint-Étienne présentent, à cet égard, des différences notables. L'entreprise de transformation du district de Montpellier, menée dans le style autoritaire caractéristique de son premier édile, soulève de violentes oppositions et de multiples recours. Créée le 1er août 2001 autour de 38 communes, la nouvelle communauté d'agglomération perd six communes, qui ont déposé un recours contre l'arrêté préfectoral dès la fin de l'année 2003, et une septième fin 2004. Dans la lutte sans merci que se livrent promoteurs et opposants de la communauté d'agglomération, le PDU peine à aboutir et va finalement retrouver sa vocation première, celle de légitimation du projet de tramway. Alors que les échéances de la deuxième ligne se font plus pressantes, le PDU est approuvé par le conseil communautaire le 23 décembre 2002. Le tracé de la deuxième ligne de tramway suscite de nombreuses controverses de la part des associations regroupées au sein du Collectif tramway. À l'issue de l'enquête publique, les commissaires enquêteurs soulignent la faiblesse du diagnostic sur les déplacements et réclament une étude complémentaire sur le choix des tracés des deuxième et troisième lignes de tramway. Après le recours déposé par l'association des transports en commun de l'Hérault pour vice de forme, ce premier PDU sera finalement annulé en 2007. En région stéphanoise, le choix de la variante b' des scénarios du PDU, arrêté en comité syndical le 17 décembre 1998, démontre clairement les priorités des élus de l'ancien couloir industriel. Plusieurs raisons sont invoquées pour justifier ce choix (Gallez, Guerrinha, 2005). En termes de contenu, il s'agit d'accorder la priorité aux projets de transports, et notamment de TCSP, qui viennent conforter le projet de requalification urbaine des centres traditionnels. En termes institutionnels, il s'agit de signifier aux élus des communes de la plaine du Forez que le scénario maximaliste (scénario c) n'aurait pu être choisi que « si les communes de la plaine concernées par les projets s'étaient structurées en autorités organisatrices et associées au SIOTAS pour l'élaboration du Plan de déplacements urbains »[7]. Ainsi, en l'absence d'engagement clair des communes de la plaine du Forez en faveur d'un apport financier à l'ensemble du réseau de transports collectifs urbain, les élus de l'agglomération stéphanoise écartent la solution du syndicat mixte de transport au profit de la création,

[7] *Cf.* SIOTAS, 2000, Plan de déplacements urbains.

en 2001, d'une communauté d'agglomération sur un périmètre largement étendu (qui passe de 34 à 43 communes en 2003).

Le poids des projets de TCSP dans la révélation des rapports politiques parfois conflictuels entre centre et périphérie est bien illustré par les exemples de Valenciennes et de Rennes. Dans l'arrondissement de Valenciennes, le projet Transvilles cristallise les oppositions politiques, dans un contexte de faible domination démographique de la ville-centre et d'importants conflits partisans entre deux leaders politiques locaux d'envergure nationale : Jean-Louis Borloo, maire (RPR) de Valenciennes, président de la CA de Valenciennes et ministre de la Ville puis de la Cohésion sociale à partir de 2002, et Jean-Louis Bocquet, maire (PC) de Saint-Amand, président de la CA de la Porte du Hainaut et porte-parole du groupe communiste à l'Assemblée nationale (Frère et Richer, 2005). Mis à l'étude puis présenté en enquête publique en 1995, le projet soulève, dès l'origine, de fortes contestations, en particulier dans l'Amandinois, où les élus et les représentants des milieux économiques dénoncent le coût du projet et les effets pénalisants de l'augmentation du taux de VT pour les entreprises, alors même que les deux premières lignes prévues ne desservent pas cette partie du territoire. Jusqu'à la fin des années 1990, le tracé du projet évolue de nombreuses fois, alors que plusieurs communes expriment leur opposition au sein du conseil syndical du syndicat intercommunal responsable des transports, le SITURV. Sur le plan politique, les légitimations du projet sont ambiguës et mettent fin à l'union consensuelle qui prévalait durant les quinze premières années du syndicat. Transvilles est tour à tour perçu comme un projet imposé par les élus politiquement opposés à Valenciennes et instrumentalisé par Jean-Louis Borloo, au service du projet de redynamisation du centre et du changement d'image de la ville centre. Le tracé définitif est adopté par le conseil syndical en mai 1999, et la déclaration d'utilité publique de la première ligne est signée par arrêté préfectoral, en juillet 2001. La création des deux communautés d'agglomération va cependant relancer les conflits internes au SITURV autour de l'allocation des ressources du VT. Le système de représentation des communes, auparavant égalitaire, est modifié en proportion de la population des membres, accentuant les rapports de force entre les deux villes centres. Valenciennes acquiert une marge de manœuvre face aux décisions d'un comité syndical longtemps présidé par des élus communistes ; le nouveau président du SITURV, élu en 2001, est conseiller municipal (UMP) à Valenciennes. Par ailleurs, selon le découpage territorial négocié par J.-L. Borloo et A. Bocquet, fondé sur une répartition équitable des ressources de la taxe professionnelle, chaque communauté contribue à part à peu près égale au VT, alors que la majorité des investissements en transports publics sont concentrés sur la communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole. Cette situation est fortement dénoncée par A. Bocquet, qui réclame un rééquilibrage des investissements en faveur du territoire de la CA de la Porte du Hainaut.

À Rennes, la politisation des enjeux de transports se produit au moment du renforcement de la structure d'agglomération, au milieu des années 1990, et se manifeste de manière paroxystique dans les controverses autour du projet de métro automatique léger (VAL) (Guerrinha, Frère, 2005). Le district urbain de Rennes, créé en 1971, est à l'origine dédié au développement économique. L'autre « spécialité » de l'agglomération rennaise est son modèle d'aménagement urbain, traduit en 1983 sous forme d'un schéma directeur dit « des Villettes ». L'ambition de ses concepteurs est de favoriser un développement multipolaire, en évitant une densification trop importante de la ville centre et en organisant la croissance périphérique autour d'un réseau de bourgs. La sauvegarde d'une certaine forme de ruralité contre la densité urbaine apparaît défavorable au développement de transports collectifs lourds. Dans la seconde moitié des années 1980, face à la forte croissance de l'agglomération rennaise, la question du développement urbain devient un point de conflit au sein de l'équipe socialiste locale, entre Edmond Hervé, maire PS de Rennes, et Michel Phlipponneau, président du district et principal promoteur du schéma des Villettes. La volonté du maire de renforcer le statut de capitale régionale de Rennes remet en cause la tendance malthusienne du schéma directeur. Après avoir pris la suite de M. Phlipponneau à la tête du district en 1989, E. Hervé use de la rhétorique de la compétitivité territoriale et du nécessaire changement d'échelle de l'agglomération rennaise pour promouvoir un renforcement de la structure communautaire. À partir de ce moment-là, le projet de TCSP devient un instrument au service du rayonnement de la « métropole » rennaise. Rapidement, le débat ne porte plus sur l'opportunité de réaliser ou non un TCSP, mais sur le choix de la technologie, entre VAL et

tramway. C'est le projet de VAL, fortement défendu par E. Hervé, qui emporte finalement la majorité du vote des élus au sein du conseil districal. Ce choix exacerbe le conflit et les oppositions politiques à l'encontre du maire de Rennes, principal porteur du projet. Sans mettre un terme aux débats, sa réélection en 1995, en partie liée au dossier du VAL, apporte au projet la légitimité du suffrage universel. À l'échelle du district, le soutien des élus socialistes de la périphérie l'emporte sur l'opposition manifestée au sein de la majorité rennaise, traduisant la réalité du changement d'échelle du leadership de la ville-centre à l'agglomération. Ainsi, après avoir été longtemps cantonnés dans une position marginale au profit de l'aménagement et du développement économique, les transports collectifs, à travers le projet de VAL, ont acquis une place centrale dans le projet urbain et dans la stratégie identitaire de l'agglomération rennaise. Cette dernière brigue, à travers un objet technique moderne, une envergure métropolitaine, que sa taille modérée (au regard des grandes villes européennes) ne lui permettrait pas de justifier. De même, le projet de VAL, bien que circonscrit au territoire de la ville centre, a permis de renégocier les rapports entre centre et périphérie, en gagnant à sa cause les élus d'un grand nombre de communes de la banlieue rennaise. L'image de modernité technologique véhiculée par le VAL, le rayonnement et le développement économique qu'il est censé apporter l'ont finalement emporté sur le poids financier du projet dans le budget du district.

Conclusion

Dans les années 1990 et 2000, la concomitance du renforcement de l'intercommunalité et du retour du tramway dans les agglomérations françaises suggère que la montée en puissance des structures communautaires, tant en termes de leadership politique, de moyens financiers ou d'expertise, sert d'accélérateur aux projets de tramway. Or, si l'intercommunalité rend possible ou facilite leur mise en œuvre, à l'inverse, ces projets constituent également un support majeur de la construction politique des agglomérations.

Comme le suggère Offner (2001), le succès de ces grands projets tient à plusieurs caractéristiques : leur reproductibilité, confirmée par la diffusion du « modèle » d'une agglomération à l'autre et par les succès antérieurs ; la pluralité des argumentaires (environnemental, urbain, social, etc.) qui servent à les légitimer et leur confèrent donc un caractère rassembleur ; leur qualité de « grand projet », qui justifie certains processus décisionnels d'exception et un portage politique par les grands élus ; enfin, leur visibilité, non pas seulement par les usagers eux-mêmes, mais par les habitants et par les visiteurs, visibilité qui en font des « marqueurs » territoriaux mais aussi des « marques », au sens du marketing territorial.

Si les études de cas confirment la diversité des raisons politiques du tramway, elles soulignent aussi la variabilité de leur mobilisation et de leurs effets, en fonction des contextes politiques locaux. Le TCSP est bien un projet emblématique, mobilisateur, visible. Mais il est également coûteux, il engendre des nuisances dans sa phase travaux, et ses effets de transformation urbaine restent circonscrits à certains espaces, donc sélectifs. De ce fait, il se prête à d'importantes controverses, dont l'issue peut être d'autant plus incertaine que d'autres argumentaires (les qualités environnementales du tramway, sa capacité à faire du lien ou à requalifier les espaces) tendent à perdre de leur force légitimante. La remise en cause récente, pour des raisons budgétaires, de la construction de plusieurs lignes de tramway dans des villes moyennes (notamment à Nîmes et à Angers) semble indiquer que la crise des finances publiques pourrait mettre un frein à la diffusion du modèle.

La forte politisation des projets de tramway, qui semble assez spécifique au cas français[8], soulève par ailleurs la question des effets contradictoires de la territorialisation des enjeux et des conditions de mise en œuvre de ces projets. Comme l'ont déjà montré plusieurs auteurs et comme le

[8] Dans sa comparaison des projets de tramway de Grenoble, Marseille et Dublin, Benoît Demongeot (2011) souligne que la politisation du projet est plus restreinte à Dublin, en partie parce que les autorités publiques locales ne maîtrisent pas entièrement les conditions de production du tramway (notamment en termes financiers) et que le problème comme la solution sont peu territorialisés, du fait de la forte centralité du système décisionnaire.

confirment les exemples cités dans ce chapitre, les tramways se justifient moins comme des projets de transport que comme des projets urbains. D'un côté, cet ancrage territorial des projets participe bien d'un élargissement des problématiques de mobilité au-delà des seuls enjeux sectoriels du transport. À l'inverse et paradoxalement, des problèmes transversaux tels que l'accès aux aménités urbaines, l'attractivité résidentielle d'une commune ou d'un territoire intercommunal, ou le développement économique local tendent à être systématiquement rapportés à des problèmes de performance des réseaux et d'amélioration des conditions de déplacement. Tout se passe comme si l'importance croissante de la mobilité quotidienne comme support des échanges économiques et sociaux s'était accompagnée d'une focalisation de l'action publique sur le développement des réseaux et des services de transport (Gallez, 2015). Plus que jamais, ce constat invite à interroger la pertinence d'une solution qui s'impose, ou qui va de soi, alors même que les problèmes n'ont pas toujours été formulés.

***

Caroline Gallez est chargée de recherche HDR à l'IFSTTAR, au Laboratoire Ville Mobilité Transport (LVMT) et directrice de l'école doctorale Ville, Transports et Territoires d'Université Paris-Est. Elle s'intéresse à l'analyse de l'action publique locale appliquée à la régulation des mobilités quotidiennes. Ses travaux récents portent sur la coordination urbanisme-transport, les inégalités sociales d'accès à la ville et les logiques d'action locales orientées vers la transition énergétique. Elle a notamment dirigé avec Vincent Kaufmann (EPFL) un ouvrage collectif intitulé *Mythes et pratiques de la coordination urbanisme-transport. Regards croisés sur quatre agglomérations suisses et françaises* (Collection recherches de l'INRETS, Lavoisier, mai 2010).

Bibliographie

Arab N. (2011). « Projets urbains, conflits sociotechniques et structure des négociations. Le cas de la ligne B du tramway strasbourgeois », dans Hannam P. (dir.), *Le tramway dans la ville. Le projet urbain négocié à l'aune des déplacements*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 73-89.

Arbellot G. (1973). « La grande mutation des routes de France au XVIII[e] siècle », *Annales Économies, Sociétés, Civilisations*, n° 28(3), p. 765-791.

Baraize F, Négrier E (dir.). (2001a). *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan.

Baraize F, Négrier E. (2001b). « Quelle communauté d'agglomération pour Montpellier », dans Baraize F, Négrier E. (dir), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, p. 99-130.

Beaucire F. (1988). « Les transports collectifs devant l'extension des banlieues et l'essor de la mobilité », dans Fourcaut A. (dir.), *Un siècle de banlieue parisienne (1859-1964). Guide de recherche*, Paris, L'Harmattan, p. 81-99.

Bodin F, Menerault P. (2005). « L'agglomération de Caen », dans Gallez C, Menerault P. (dir.), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport final de contrat pour l'Ademe, Prédit 3, GO 11, p. 189-218.

Carmona M. (2001), *Tramway, le coût d'une mode*, Orléans, Paradigme.

Caron F. (1979). « L'extension des infrastructures et des équipements et l'intensification des échanges de marchandises », dans Braudel F, Labrousse E. (dir.), *Histoire économique et sociale de la France*, Tome 4, Paris, PUF, p. 137-197.

Demongeot B. (2011). « Discuter, politiser, imposer une solution d'action publique. L'exemple du tramway », thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Grenoble.

Dupuy G. (1991). *L'urbanisme des réseaux. Théories et méthodes*, Paris, Armand Colin.

Frère S, Richer C. (2005). « L'arrondissement de Valenciennes », dans Gallez C, Menerault P. (dir.), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport final de contrat pour l'Ademe, Prédit 3, GO 11, p. 153-187.

Gallez C. (2015). *La mobilité quotidienne en politique. Des manières de voir et d'agir*. Thèse d'habilitation à diriger des recherches en aménagement de l'espace et urbanisme, Université Paris-Est, 238 pages.

Gallez C. (2014). « Territorial Development Contracts in the 'Grand Paris' project: towards a negotiated networked development? » *Town Planning Review*, 85(2), p. 273-286.

Gallez C. (2001). *Le plan de déplacements urbains de l'agglomération de Montpellier. Un plan de développement urbain pour une agglomération en quête de territoire*, étude monographique réalisée dans le

cadre du projet Op.4 Observation des processus politiques de production des plans de déplacements urbains, dirigé par J.-M. Offner (LATTS), draft, 30 pages, novembre 2001.
Gallez C, Guerrinha C. (2005). « La région stéphanoise », dans Gallez C, Menerault P. (dir.), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport final de contrat pour l'Ademe, Prédit 3, GO 11, p. 105-151.
Gallez C, Menerault P. (2005). *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport final de contrat pour l'Ademe, Prédit 3, GO 11, 273 pages.
Gaudin JP. (1986). Le zoning ou la nuit transfigurée, *Culture technique*, L'usine et la ville ? 1836-1986, numéro hors-série, p. 56-63.
Guerrinha C, Frère S. (2005). « L'agglomération de Rennes », dans Gallez C, Menerault P. (dir.), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport final de contrat pour l'Ademe, Prédit 3, GO 11, p. 53-104.
Hannam P. (2011). « Introduction. La négociation à l'épreuve des projets urbains de tramway », dans Hannam P. (dir.), *Le tramway dans la ville. Le projet urbain négocié à l'aune des déplacements*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 7-42.
Jouve B., (1994), *Urbanisme et frontière : le cas franco-genevois*, Paris, L'Harmattan.
Lagroye J. (2003). « Les processus de politisation », dans Lagroye J. (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, p. 359-372.
Larroque D. (1990). « L'expansion des tramways urbains en France avant la Première Guerre mondiale », *Histoire, Économie et Société*, n° 9(1), p. 135-168.
Lassave P. (1987). *L'expérience des plans de déplacements urbains (1983-1986)*, Bagneux, CETUR-MELATT.
Lorrain D. (1988). Services urbains, l'expérience française, *Cahier/Groupe Réseau*, n° 10, p. 4-53.
Louvet N. (2001). *Le PDU de Viacités. Du TVR technologique au tramway environnemental. L'apprentissage de la concertation*, étude monographique réalisée dans le cadre du projet Op.4 Observation des processus politiques de production des plans de déplacements urbains, dirigé par J.-M. Offner (LATTS), draft, 43 pages.
Marieu J, Rouland P. (2009). « Tramway et modèles de ville », dans Godier P, Sorbets C, Tapie G. (dir.), *Bordeaux métropole. Un futur sans rupture*, Marseille, Parenthèses, p. 50-65.
Menerault P. (1993). « Les effets territoriaux d'un outil de financement des transports publics : le versement transport », *Transports Urbains*, n° 78, p. 21-24.
Menerault P. (1991). « Réseaux de transport et solidarités territoriales en milieu urbain », thèse de doctorat en urbanisme, IUP-Université de Paris Val-de-Marne.
Menerault P. (1986). « PDU et solidarité territoriale », mémoire de DEA d'urbanisme de l'Université de Paris XII.
Offner JM. (2001). « Raisons politiques et grands projets », *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 99, p. 55-59.
Offner JM. (2000). « 'Territorial Deregulation': Local Authorities at Risk from Technical Networks », *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 24(1), p. 165-182.
Orfeuil JP, Wiel M. (2012), *Grand Paris. Sortir des illusions, approfondir les ambitions*, Paris, Scrineo.
Raffestin C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, LITEC.
Richer C. (2005). « Les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de transports collectifs urbains », dans Gallez C, Menerault P. (dir.), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport final de contrat pour l'Ademe, Prédit 3, GO 11, p. 25-49.
Théret B. (1995). « À propos du rôle de l'État dans la mise en œuvre des infrastructures de transport et de communication en France de 1815 à 1939. Les théories confrontées à l'histoire et à la mesure », *Histoire et Mesure*, n° 10(1-2), p. 149-197.
Vant A, Gay G. (1997). « Saint-Étienne Métropole ou le découpage du territoire minime », *Revue de Géographie de Lyon*, vol. 72, n° 3, p. 177-190.
Wolff JP. (2012). « Le tramway : au cœur des enjeux de gouvernance entre mobilité et territoires », *Revue de géographie de l'Est*, n° 52(1-2). [En ligne] : //reg.revues.org/3498 (mis en ligne le 16 octobre 2012, consulté le 29 juin 2015).