

## *Introduction*

# La négociation à l'épreuve des projets urbains de tramway

*Philippe HAMMAN*

Cet ouvrage prend sa source dans un projet de recherche porté par le Centre de recherche et d'étude en sciences sociales (CRESS, EA 1334) de l'université de Strasbourg, sous ma responsabilité, en partenariat avec AMUP (Architecture, morphogenèse urbaine et projet, JE 2471<sup>1</sup>). Intitulé « Des rails pour tisser des liens. La place de la négociation dans les projets urbains de tramway », il est issu d'un appel national à projets du Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA<sup>2</sup>), « Le projet négocié », dans le cadre duquel la proposition a été sélectionnée. Cette étude, qui s'étend de fin 2008 à fin 2010, mobilise une équipe interdisciplinaire de chercheurs en sociologie et en urbanisme<sup>3</sup>. Y ont en particulier pris part Christine Blanc (sociologue, assistante-ingénieur, CRESS), Viviane Claude (professeur en urbanisme, Lab'Urba, université Paris Est, auparavant directrice d'AMUP), Cécile Frank (docteure en science politique, CEPEL-CNRS, Montpellier 1, post-doctorante au CRESS) et François Nowakowski (architecte, ENSA de Strasbourg, AMUP). Nous avons également pu compter au sein du CRESS sur l'aide d'enseignants-chercheurs (Maurice Blanc, professeur émérite en sociologie, et Bénédicte Gérard, maître de conférence en démographie) et de plusieurs doctorants (Maximiliano Soto, Georgia Terzakou, Marie Heitz). Un certain nombre d'entre eux contribuent à ce volume, qui dépasse le cadre de la convention de recherche conclue avec le PUCA, et cela à travers une double connexion.

D'une part, l'étude sur le « projet négocié » entre en résonance avec un axe fort du CRESS, articulé autour du questionnement des espaces sociaux. Des recherches y sont menées dans le domaine de la sociologie de la ville et du développement durable, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, notamment en termes de comparaisons aux différents niveaux local, national, transfrontalier

1. Jeune Équipe commune à l'Institut national des sciences appliquées et à l'École nationale supérieure d'architecture de Strasbourg.

2. Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer et ministère du Logement et de la Ville.

3. Menant un travail documentaire et de terrain sur les aires métropolitaines de Strasbourg et de Montpellier.

et européen. Le laboratoire a obtenu ces dernières années plusieurs contrats de recherche avec le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, dont le dernier en date a porté, de 2006 à 2009, sur « la place du développement durable dans les projets et les stratégies urbaines françaises ». Il a consisté en une analyse comparative transversale de six aires métropolitaines françaises (Bordeaux, Lille, Lyon, Nantes, Montpellier et Toulouse<sup>4</sup>).

D'autre part, durant l'année 2009, s'est tenu à la Maison interuniversitaire des sciences de l'Homme d'Alsace (MISHA, USR 3227 CNRS) un séminaire récurrent consacré aux enjeux à la fois thématiques et méthodologiques du projet conduit pour le PUCA sur les tramways urbains. Nous avons favorisé la production d'un réseau élargi entre chercheurs, en invitant des collègues confirmés et des jeunes chercheurs de différents horizons des sciences humaines et sociales (sociologie et urbanisme, mais aussi science politique, géographie, démographie, architecture, sciences économiques et de gestion, management territorial, sciences du sport, etc.). Trois journées d'étude ont été organisées par le CRESS, avec le soutien du PUCA, ainsi que de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement d'Alsace, de la Communauté urbaine de Strasbourg, du Conseil régional d'Alsace, du Conseil scientifique de l'université de Strasbourg et de la Commission scientifique de l'UFR des Sciences sociales, que nous remercions pour avoir rendu possible ces échanges. Les journées ont été successivement consacrées aux tramways à l'épreuve de la négociation des projets urbains, aux discriminations socio-spatiales liées aux mobilités dans la ville et aux frontières et déplacements dans le Rhin supérieur.

De la sorte, ce livre collectif se trouve fécondé au croisement de plusieurs entrées. Nous abordons ainsi les projets de tramway à travers leur place et leur portée dans la ville et les espaces urbains et non simplement comme un mode de transport en commun.

## Le cadre de la réflexion : les projets de tramways

Les processus d'implantation et de production comme d'acceptabilité technique et sociale du tramway dans les aires urbaines se repèrent autour de deux modes de production principaux, dont on peut se demander s'ils se succèdent, s'opposent ou se recourent (quand, à quelles conditions, mobilisant quels acteurs et groupes et en excluant d'autres? et impliquant quels discours et représentations, et quels usages de ces énoncés?).

Un premier mode de construction de l'enjeu tient à une lecture de la ville (et de la production urbaine) marquée par un prisme social (par exemple, relier des quartiers « en difficulté » au centre, favoriser une mixité d'échanges, etc.). Dans ce

4. HAMMAN Ph. et BLANC M. (dir.), avec BLANC C. et HENNINGER F., *La place du développement durable dans les projets et les stratégies urbaines françaises*, rapport du CRESS commandé par le PUCA au sein de la Plate-forme d'Observation des Projets et des Stratégies Urbaines (POPSU), février 2008, 899 p. Voir aussi HAMMAN Ph. et BLANC C., *Sociologie du développement durable urbain. Projets et stratégies métropolitaines françaises*, Bruxelles, PIE - Peter Lang, 2009.

cas, les déplacements et leur accessibilité sont vus comme un outil d'aménagement et de la « politique de la ville<sup>5</sup> ». On se situe face à la problématique des discriminations socio-spatiales, au demeurant cumulatives, comme l'exposent dans leurs contributions Jean-Yves Causer, Sabrina Sinigaglia-Amadio ainsi que Maximiliano Soto. Jean-Yves Causer le rappelle en interrogeant le risque d'enfermement (qui est peut-être davantage une logique de fermeture), les discriminations relatives aux espaces urbains ont donné lieu à des controverses concernant, d'un côté, la question de la « ghettoïsation » et, de l'autre, celle du retour d'une « question sociale » avec un versant socio-spatial. À travers le cas de Borny, qu'elle a étudié dans le cadre de sa thèse<sup>6</sup>, Sabrina Sinigaglia-Amadio nous fait pénétrer dans un de ces « quartiers sensibles », où les rapports au territoire, qui sont immanquablement aussi des rapports à la mobilité – ses cadres, ses espaces et ses limites –, dessinent en pratique des configurations multiples, marquées par des sentiments qui vont du rejet à l'attachement, en passant par l'enfermement. Les limites du territoire, indissociablement physiques et sociales, valent alors comme symbole et comme réalité des discriminations sociales vécues et perçues. Aussi les transports en commun peuvent-ils constituer, pour les travailleurs associatifs et sociaux, un réel outil d'intervention sociale : comme espace social et dispositif socio-technique, ils permettent de faire vivre la ville.

Quant à Maximiliano Soto, il montre bien ce qui se joue autour d'une desserte de tramway dans la revalorisation d'un quartier ancien, celui de la gare à Strasbourg, où la double référence à la proximité et à la mobilité est prégnante et associe des enjeux de développement social d'une « porte de ville » au renouvellement de la gestion d'un passé local à valeur patrimoniale (sachant que pour l'heure les activités commerciales et culturelles du quartier sont plutôt affectées par les travaux du tram en cours). En même temps que de revisiter des couples de tension classiques des urbanités de type tradition/modernité – posant la question de leur articulation –, le projet de tramway C au niveau du Faubourg de Saverne, sur lequel se concentre l'auteur, donne à saisir en quoi le tram s'inscrit dans un rapport direct à des modèles de vie urbaine et sociale. La mise en abîme historique de ce quartier « nomade » par excellence qu'est celui d'une gare donne à voir des préalables centrés sur une certaine valorisation du patrimoine local, de ses activités et de ses hommes, et des réorientations en vue de promouvoir dans cet espace en transition un futur harmonieux à travers des recompositions fonctionnelles, qui s'entendent à plusieurs niveaux, spatiaux (du quartier à la métropole), de projets (la ligne C du tram, le train-tram permettant d'interconnecter des réseaux élargis, etc.) et de références (Strasbourg comme capitale européenne, l'« effet TGV », etc.). Cela révèle un autre type de tension, entre un idéal visé et des conditions de mise en œuvre contraintes, ou encore, dans le vocabulaire de Nietzsche, entre Apollon (l'harmonie, l'ordre et la raison) et Dionysos (le dépassement). Ces

5. Entendue en particulier, en France, comme la conciliation du développement économique local avec le développement social des quartiers. Pour un cadrage, BLANC M., « La "politique de la ville" : une "exception française" ? », *Espaces et sociétés*, 128-129, 2007, p. 71-86.

6. SINIGAGLIA-AMADIO S., *Une approche sociologique du travail associatif dans les quartiers dits sensibles. De l'expérience à l'expertise*, thèse en sociologie, université de Metz, 2007.

couples de tension sont en interaction pratique dans des espaces-frontières, dont le quartier gare constitue une projection au sol, où des intérêts contradictoires sont tout particulièrement en présence. Les modes de consultation engagés (en deux phases distinctes, lancées par deux municipalités successives) sont d'autant plus intéressants à cerner, parce que les contraintes sont fortes et l'implication citoyenne ne va pas de soi dans ce qui est, pour beaucoup, un passage avant de faire lieu, c'est-à-dire un terrain conflictuel de négociation.

Le second mode de production des projets de tramway est davantage ancré dans un référentiel environnemental – favoriser les transports en commun « propres », face à la congestion automobile et la pollution urbaines, sinon rendre la ville plus verte. Toute une imagerie « officielle » du tram le suggère. François Nowakowski l'étudie, insistant sur la plantation d'arbres en nombre et l'engazonnement des abords et des voies, avec un glissement de répertoire, où le tramway s'inscrit dans un discours plus large de l'intermodalité. Ici, la transversalité du projet est construite et orientée différemment, à l'intersection de l'économie et de l'écologie plus que du social. C'est la marque des politiques urbaines en développement durable à l'heure actuelle. Quand bien même elles affichent une conciliation ternaire, elles demeurent déséquilibrées au profit de la composante environnementale<sup>7</sup>. C'est justement ainsi qu'elles se distinguent de l'inscription d'abord socio-économique de la « politique de la ville<sup>8</sup> ». En même temps, un processus semble tout de même enclenché, au titre de la production de la « ville durable ». Il s'agit de l'introduction de la « qualité de vie » dans la fabrique de la ville<sup>9</sup>. À ce titre, on pourrait estimer que la coupure entre « aménagement » et « ménagement », utilement introduite par Michel Marié<sup>10</sup>, devrait s'atténuer. Et il y a des signes en ce sens : même au sein des quartiers dits sensibles, les enjeux environnementaux gagnent une visibilité croissante dans les actions locales, conduisant à des projets hybrides : participation de groupes de jeunes au nettoyage d'espaces naturels pollués, recouvrement à l'aide de produits se voulant « DD » des tags sur les abribus<sup>11</sup>... Mais la littérature récente sur les métiers de l'urbain et de l'aménagement et leurs évolutions est loin d'être affirmative<sup>12</sup>.

7. HAMMAN Ph. et BLANC C., *Sociologie du développement durable urbain*, op. cit. ; HAMMAN Ph. (dir.), *Penser le développement durable urbain : regards croisés*, Paris, L'Harmattan, 2008 ; HAMMAN Ph., « Développement durable : ce que disent et ce que font les grandes villes françaises », *Place publique. La revue urbaine*, 18, 2009, p. 15-20.

8. BLANC M., « Gouvernance », STÉBÉ J.-M. et MARCHAL H. (dir.), *Traité sur la Ville*, Paris, PUF, 2009, p. 207-257.

9. HAMMAN Ph. et BLANC C., *Sociologie du développement durable urbain*, op. cit., 5<sup>e</sup> partie.

10. Michel Marié y voit deux modalités, à la fois complémentaires et opposées, d'intervention sur l'espace urbain : « L'idée de ménagement s'est construite au contact des aménageurs, en réaction au caractère souvent autocratique et peu démocratique de leurs méthodes. [...] Tendus vers l'action, souvent en position d'urgence, l'aménageur a tendance à agir par procuration, à se substituer aux groupes sociaux pour lesquels il travaille. Ménager, au contraire, est faire le plus grand cas du sujet-objet, de celui pour qui on aménage » : MARIÉ M., *Les Terres et les Mots*, Paris, Klincksieck, 1989, p. 199.

11. SINIGAGLIA-AMADIO S., « Quelles réalités du développement durable urbain dans les "quartiers sensibles" ? Pour une analyse sociologique de l'action des travailleurs associatifs », HAMMAN Ph. (dir.), *Penser le développement durable urbain*, op. cit., p. 289-312.

12. Voir par exemple BIAU V. et TAPIÉ G. (dir.), *La fabrication de la ville. Métiers et organisations*, Marseille, Parenthèses, 2009 ; CHADOIN O., *Être architecte : les vertus de l'indétermination. De la sociologie d'une pro-*

Entrer dans le débat par le projet – c'est-à-dire une élaboration collective, autour d'un système d'intentions, d'une visée stratégique sur un territoire et d'une mise en forme spatiale<sup>13</sup> –, plutôt que par une opposition entre des opérations « sociales » et/ou « environnementales », permet de s'interroger plus avant, sachant qu'un projet, quel qu'il soit, est enchâssé dans un ensemble d'autres à diverses échelles :

– Le tramway relève-t-il d'une politique urbaine ou d'une politique de communication d'une collectivité? Ou des deux à la fois? C'est bien ce qui ressort de l'élaboration de la ligne B à Strasbourg comme « activité collective balisée », avec les délais comme règle non négociée, pour Nadia Arab, ou encore du « cadrage » de la concertation autour du projet de tram à Montpellier qu'analyse Cécile Frank.

– La montée en puissance du répertoire du développement durable signe-t-elle le passage d'une version à la seconde, ou au contraire assiste-t-on à des imbrications entre les deux, destinées à associer (dans les discours et/ou les actions menées? de façon asymétrique?) le pan social et le pan environnemental, entre lesquels la scission s'avère relativement poreuse dans la pratique? L'immixtion des registres, à travers le grandissement opéré dans la construction du tramway comme « grand projet », retient l'attention de Philippe Hamman et Christine Blanc, qui se fondent sur les magazines publiés par les collectivités elles-mêmes.

– Les « résistances » au tram méritent aussi attention : révèlent-elles du projet « négocié » ou pas? Ou sur quels éléments? Ces résistances sont multiples, à la fois profanes et plus ou moins équipées de ressources expertes alternatives. Il peut s'agir d'associations organisées de défense d'usagers ou de riverains, d'associations de quartier, de groupes écologistes... C'est ce dont nous parle Marie Heitz autour d'un épisode relatif à une extension du tram strasbourgeois. Il peut aussi s'agir de phénomènes sporadiques de dégradations, « incivilités », violences en bandes..., imposant l'enjeu de la sécurisation du tramway sur l'agenda politique. Georgia Terzakou en dissèque les déclinaisons et les énonciations différentes qui coexistent en permanence. Les exemples de pratique de métiers relatifs aux enjeux sécuritaires au niveau des tramways strasbourgeois et grenoblois mais aussi de la ligne C du RER à Paris le traduisent, en même temps qu'ils révèlent l'importance des représentations sociales au sein des dispositifs organisationnels et politiques territoriaux. C'est précisément sur les enjeux politiques et intra-partisans (au niveau du Parti socialiste local) de l'introduction de la vidéosurveillance dans le tram de Strasbourg en 2000 que se concentre Audrey Freyermuth.

À chaque fois, en partant du tramway comme projet et comme analyseur, ce sont des images de la ville qui émergent et se fixent, images entre information et communication auxquelles s'intéresse François Nowakowski, en examinant les

*fession à la sociologie du travail professionnel*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 2007 ; *Annales de la recherche urbaine*, dossier « Expertise et recherche », 104, 2008.

13. HAYOT A. et SAUVAGE A. (dir.), *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions*, Paris, Éditions de la Villette, 2000.

tramways strasbourgeois et montpelliérains tels qu'ils sont vus et donnés à voir à travers les journaux municipaux et intercommunaux entre 2001 et 2008. L'intérêt porté, plus largement, aux espaces locaux, aux jeux des échelles, à la diversité des acteurs et des temporalités, permet de « démonter le processus, la mécanique de la production de l'espace », dans des domaines chargés de valeurs comme celui des déplacements urbains et leurs effets de qualification/requalification<sup>14</sup>. Les investigations déclinées au fil des contributions se font ainsi écho, en abordant transversalement le projet comme arène (politique, professionnelle...), comme scène (d'action publique et de l'espace public), comme figure et figuration à la fois, et, par là, comme objet/sujet concret de négociations ou non. Ces quatre entrées, intimement liées entre elles, tissent la trame des questionnements auxquels s'attellent les auteurs de ce livre, et en traduisent la cohérence.

Corrélativement, plusieurs questions doivent être abordées de front pour spécifier ce qui fait enjeu dans ces recherches sur les projets de tramways : qu'est-ce qu'un projet urbain, qu'est-ce qu'un « grand projet » et qu'est-ce alors qu'un « projet négocié » ? Ceci posé, on peut s'interroger sur l'étendue de ce qui se négocie ou non, c'est-à-dire aussi de ce qui est jugé négociable ou pas, en introduisant, en regard du concept de négociation, celui de transactions, au profit d'une approche socio-spatiale attentive aux acteurs et aux circulations de projets.

## Qu'est-ce qu'un projet négocié ?

### *Le projet négocié, une évidence ? Le projet urbain comme co-production*

En sciences sociales comme en urbanisme, la notion de projet a suscité des définitions plurielles. Le projet peut « décrire un système d'intentions, une stratégie de développement d'un territoire comportant une forte dimension politique, ou avant tout la mise en forme spatiale de ces intentions<sup>15</sup> ». Fréquemment, le projet urbain est considéré comme l'expression d'une idée, alors que le programme traduit cela de façon détaillée – c'est la distinction classique de Manuel Castells entre le projet et la planification urbaine, c'est-à-dire la stratégie<sup>16</sup>. Nous retenons de façon centrale la propriété d'élaboration collective du projet, par opposition à ce qui a été un modèle d'imposition étatique, symbolisé notamment dans la construction des grands ensembles<sup>17</sup>. Le champ de l'urbanisme rejoint ici celui des théories de la gouvernance pour énoncer le projet comme une logique de « coproduction » de la ville<sup>18</sup>. Il s'ensuit une attention aux espaces locaux et à

14. Cf. aussi TSIOMIS Y. et ZIEGLER V. (dir.), *Anatomie de projets urbains : Bordeaux, Lyon, Rennes, Strasbourg*, Paris, Éditions de la Villette, 2007, p. 206 sq. pour le cas strasbourgeois.

15. BACQUÉ M.-H. et al., « Projets urbains en quartiers anciens », TSIOMIS Y. (dir.), *Échelles et temporalités des projets urbains*, Paris, PUCA/Jean-Michel Place, 2007, p. 95 sq.

16. CASTELLS M., *The city and the grassroots. A cross cultural theory of social urban movement*, Berkeley, University of California Press, 1977.

17. CHALAS Y., « L'urbanisme comme pratique. Pensée faible et débat public », *Les Annales de la recherche urbaine*, 80-81, 1998, p. 205-214.

18. ARAB N., « La coproduction des opérations urbaines : coopération et conception », *Espaces et sociétés*, 105-106, 2001, p. 57-81 ; et sa contribution dans cet ouvrage.

la diversité de leurs échelles et de leurs acteurs, avec des modes territoriaux et participatifs qui sont autant d'enjeux d'importance pour une analyse de la fabrique de la ville contemporaine – des ouvrages récents tirés de programmes du PUCA l'ont souligné<sup>19</sup>.

Il y a là un premier enjeu, qui consiste à aborder les réflexions et les réalisations de réseaux de tramways urbains non de façon restrictive, comme des déclinaisons de projets de transports en commun et de déplacements en ville, mais comme des actions à dimensions multiples visant à (re)façonner la ville et/ou l'agglomération, suivant une combinaison variable de plusieurs référentiels (environnemental, social, économique...). Ceci positionne le tramway au cœur de répertoires transversaux de l'action publique, à commencer par le développement durable urbain<sup>20</sup>. L'exemplarité revendiquée des projets de tramway devient, métaphoriquement et matériellement, celle que les décideurs attachent à l'unité urbaine desservie : le tramway est construit comme un modèle de ville et non simplement de transport<sup>21</sup>. On peut alors mobiliser les travaux de Gilles Pinson, qui définit les projets de ville comme des « processus de mobilisation territoriale visant à transformer la forme physique, l'économie et l'image des villes dans un contexte de compétition interurbaine ». Cette focale présente un double intérêt :

« D'une part, en tant qu'unités d'analyse, [les projets de ville] permettent de prendre la mesure de la pluralisation des espaces politiques urbains, caractérisée par l'ouverture des agendas urbains, la multiplication des acteurs impliqués dans les politiques urbaines et la dispersion des ressources. D'autre part, en tant qu'instruments d'action, ils permettent de comprendre comment les acteurs des politiques urbaines font prospérer ces situations pluralistes et comment, sur la base de modes d'action interactionnistes et incrémentaux, une capacité d'action collective se reconstitue à l'échelle des villes<sup>22</sup>. »

À ce titre, la notion de projet urbain de tramway correspond à un contexte de renouvellement des pratiques de la planification urbaine, en particulier dans le cadre de la décentralisation et du passage des décisions d'urbanisme de l'État vers les collectivités territoriales, avec, corrélativement, des dynamiques d'élaboration collective. On recourt alors à de nouvelles méthodes d'action et de nouveaux outils, à la fois techniques et participatifs, où le projet devient lui-même un ins-

19. Notamment TSIOMIS Y. (dir.), *Échelles et temporalités des projets urbains*, Paris, PUCA/Jean-Michel Place, 2007 ; TSIOMIS Y. et ZIEGLER V. (dir.), *Anatomie de projets urbains*, op. cit. ; HAMMAN Ph. et BLANC C., *Sociologie du développement durable urbain*, op. cit.

20. Voir HAMMAN Ph. et BLANC C., *Sociologie du développement durable urbain*, op. cit. ; HAMMAN Ph. (dir.), *Penser le développement durable urbain*, op. cit. ; HAMMAN Ph., « Urban Sustainable Development and the Challenge of French Metropolitan Strategies », *Urban Research and Practice*, 2 (2), 2009, p. 138-157.

21. MARIEU J. et ROULAND P., « Tramway et modèles de ville », GODIER P., SORBETS C. et TAPIE G. (dir.), *Bordeaux Métropole. Un futur sans rupture*, Marseille, Éditions Parenthèses, 2009, p. 50-65.

22. PINSON G., « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, 56, 2006, p. 619-651, cité p. 651 ; et *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

trument de coordination, de mobilisation et de mise en cohérence<sup>23</sup>. Il apparaît ainsi à la fois comme un cadre (institutionnel et instituant), un dispositif (technique et politique) et un enjeu social de négociations permanentes.

C'est bien en termes de « projet négocié » – ou, plus exactement, de négociation *de et/ou dans* le projet – que sont questionnés les processus de production, d'implantation et d'acceptabilité du tramway dans plusieurs aires urbaines – territoires pluriels, entre centre-ville, espaces connexes, « quartiers » et communes en périphéries, etc. Le caractère plus ou moins négocié et concerté du cheminement décisionnel impacte en effet le « risque » d'inacceptabilité sociale du projet, en particulier quant à la participation *des* publics (habitants, riverains, citoyens, associatifs...), à l'heure de l'affichage du « tout négocié » et des stratégies « prudentielles<sup>24</sup> ».

### *Le projet négocié, une injonction paradoxale<sup>25</sup> ?* *Le tramway comme « grand projet »*

Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer en cédant aux vertus de la discrétion dans le pilotage des « questions sensibles<sup>26</sup> », l'une de ces stratégies prudentielles consiste en la construction d'un « grand projet », qui viendrait se placer au-dessus des controverses politiques en incarnant l'intérêt général dans sa transcendance<sup>27</sup> et, concrètement, en ce qu'il permet à la fois « d'agir, de rassembler, de décider et de le faire savoir<sup>28</sup> ». Le tramway, peut-être plus qu'un autre projet urbain, est susceptible d'endosser ce « grandissement », en matérialisant les « quatre coins » d'un tel travail, à la fois technique et proprement politique<sup>29</sup>. Comme l'explique Jean-Marc Offner<sup>30</sup>, le tramway figure un « grand projet » tout à la fois parce qu'il est :

– Reproductible, fût-ce en réduisant la part d'innovation fréquemment mise en avant : l'inspiration strasbourgeoise du tramway montpelliérain (après l'empreinte grenobloise pour celui de Strasbourg...) l'illustre, jusque dans la circulation des équipes opérationnalisant le projet et dans le choix des rames déjà éprouvées ailleurs (le *Citadis* d'Alstom). Se référer à un « modèle » puis l'« habiller » localement (au propre comme au figuré, pour le matériel roulant et le mobilier urbain) est un garant de faisabilité.

23. BACQUÉ M.-H. *et al.*, « Projets urbains en quartiers anciens », *art. cit.*, p. 95-96.

24. THOMASSIAN M., « Pratiques de la négociation dans les projets urbains ou la "fabrique" de décisions concertées en vue de réduire le risque d'inacceptabilité sociale », *Négociations*, 11, 2009, p. 185-198.

25. Au sens de la « double contrainte » analysée par l'école de Palo-Alto : WATZLAWICK P., *La réalité de la réalité. Confusion, désinformation, communication*, Paris, Le Seuil, 1984 (trad. fr.).

26. On pense à la distinction suggérée par Philippe Garraud dans sa modélisation des modes de mise sur agenda, entre le modèle de l'offre politique et celui de l'expertise interne aux institutions publiques : GARRAUD Ph., « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 40, 1990, p. 17-41.

27. Sur cette construction surplombante de l'intérêt général comme registre de légitimation de l'intervention publique, CHEVALLIER J., *L'État de droit*, Paris, Montchrestien, 1996, 2<sup>e</sup> éd., et *Science administrative*, Paris, PUF, 2002, 3<sup>e</sup> éd.

28. OFFNER J.-M., « Raisons politiques et grands projets », *Annales des ponts et chaussées*, 99, 2001, p. 55-59.

29. Sur l'imbrication croissante de ces deux registres dans l'action publique urbaine, LASCUMES P. et LE GALÈS P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

30. OFFNER J.-M., « Raisons politiques et grands projets », *art. cit.*



– Rassembleur : le tramway permet des projections multiples, dans la mesure où il s'inscrit dans plusieurs échelles spatiales et temporelles, pouvant rendre visibles les projets concrets d'une mandature, tout en incarnant les discours modernisateurs d'une « vision » de l'avenir – l'intermodalité, par exemple. Le passage de la logique de ligne à celle du réseau de tramway se repère très vite aussi bien à Strasbourg (où l'on promeut fortement la notion de « réseau maillé ») qu'à Montpellier (même lorsqu'il n'y avait qu'une unique ligne en fonctionnement) (Philippe Hamman et Christine Blanc). Les extensions successives de lignes sont rapportées à cet enjeu de maillage, qui positionne le tramway dans les différentes échelles du transport public urbain, jusqu'à celle de la métropole transfrontalière dans le cas du Rhin supérieur (Antoine Beyer). Ces réalisations ont une portée qui dépasse les seuls itinéraires desservis, outre que le choix de ces derniers concerne des espaces fonctionnellement et symboliquement significatifs.

– Visible : le tramway peut être inauguré, puis regardé par tous, usagers ou non, quotidiennement, et permet ainsi, en termes communicationnels et performatifs, une imputabilité élargie de l'action. Philippe Hamman et Christine Blanc y reviennent, de même que François Nowakowski lorsqu'il souligne le nombre d'images qui donnent à voir des moments de rituels dans le projet urbain, à l'exemple des soudures symboliques du premier et du dernier rail de telle ou telle ligne ou extension du tram à Strasbourg et Montpellier.

– Efficace : par son exceptionnalité produite avec un portage politique fort (ainsi que le montrent Audrey Freyermuth et Cécile Frank), le tramway ne cantonne pas le processus de décision dans les routines techniques et administratives. Ce serait là un gage de simplification et d'efficacité pratique, loin des concurrences organisationnelles entre services : le « grand projet » est arbitré par les seuls « grands décideurs ».

Mais le projet de tramway ainsi défini laisse-t-il place à la négociation, à commencer par l'intervention d'un grand nombre d'acteurs et de groupes en interaction, à la fois au niveau des services des collectivités et par rapport aux habitants ? Le « grand projet » est-il négocié ? Est-il même seulement négociable ?

## Le projet négocié, objet de transactions ?

### *Négocier ou transiger sur le projet urbain ?*

On ne peut, à ce niveau, faire l'économie d'un retour conceptuel sur ce que désigne la « négociation », qui prend des sens assez différents, que ce soit pour les urbanistes ou pour les sociologues. Elle peut en effet renvoyer à des cadres pragmatiques, à des formalisations d'expériences du « praticien réflexif » (la programmation générative par exemple<sup>31</sup>) ou encore à l'analyse de la diffusion des

31. Cf. CONAN M. (dir.), *Perspectives pour la maîtrise d'ouvrage publique*, Paris, CSTB, Plan Construction et Architecture, 1995 ; et SÖDERSTROM O. et al., *L'usage du projet*, Lausanne, Payot, 2000.

notions dans le monde social et leur appropriation par les décideurs<sup>32</sup>. Sur un plan davantage théorique, Olgierd Kutny souligne dans son analyse de la modernité que « l'homme des sociétés démocratiques est un négociateur<sup>33</sup> ». Le point décisif tient au couple de tension intérêts/valeurs, à partir duquel l'auteur met en avant la notion de « négociation valorielle », c'est-à-dire l'idée selon laquelle le champ de la négociation s'étend aux valeurs en présence entre les acteurs et les groupes sociaux et ne se limite pas aux conflits d'intérêt (contrairement à la lecture du sens commun). Plus précisément, l'arrière-plan est celui d'un affaiblissement du régime constitutif de la société industrielle, faisant que les problématiques de la régulation sociale connaissent un mouvement de translation vers un questionnement des valeurs<sup>34</sup>.

La négociation valorielle se distingue ainsi de la négociation stratégique, en fonction de deux conjonctures différentes qu'elles caractérisent plus particulièrement dans la littérature – même si le passage de l'une à l'autre est d'ordre processuel, et qu'il peut donc y avoir une certaine coexistence des deux traits. O. Kutny distingue un premier moment correspondant aux années 1960, et un deuxième à compter des années 1980<sup>35</sup>. Dans la première conjoncture, la coopération est réciproque et intéressée entre des acteurs qui, par des ajustements mutuels, parviennent à produire un équilibre organisationnel. C'est ce que Kutny qualifie de « marchandage », dans une « situation d'indépendance relativement stable, construite par un processus de différenciation constant et continu » et jouant sur les zones d'incertitudes chères à la sociologie des organisations de Michel Crozier. Il en va différemment dans le deuxième moment, « plus ouvert et plus mouvant », où il s'agit pour les acteurs de construire des préférences, en rapport à une situation et dans le but non de parvenir à un équilibre organisationnel mais à un accord entre eux. Ceci passe par des engagements, qui ont une capacité de mobilisation (ce n'est pas simplement le résultat d'un compromis d'intérêts), une dimension dite valorielle.

Réfléchir à l'étendue du concept de négociation suppose de s'interroger sur ses frontières et ses limites de pertinence. Tout est-il négociable, finalement ? L'espace de la négociation doit être délimité pour justement autoriser la négociation, sans quoi la valeur heuristique de la théorie s'étiolle : « Plus s'étend son champ d'application, plus le modèle de la négociation tend à réduire les phénomènes sociaux aux catégories de l'intérêt, de l'incertitude, du jeu et du compromis<sup>36</sup>. » Par là,

32. On pense à l'effet Nimby – *Not in my back yard* – dans le cas de mobilisations de riverains d'un projet, que les décideurs mettent en avant pour décrédibiliser ces derniers : TROM D., « De la réfutation de l'effet Nimby considérée comme une pratique militante », *Revue française de science politique*, 49 (1), 1999, p. 31-50; et JOBERT A., « L'aménagement en politique. Ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, 42, 1998, p. 67-92.

33. KUTNY O., « Le paradigme de négociation », *Sociologie du travail*, 2, 1977, p. 157-175; *La négociation des valeurs. Introduction à la sociologie*, Bruxelles, De Boeck, 1998, cité p. 325.

34. Ce qu'a souligné THUDEROZ C., *Négociations. Essai de sociologie sur le lien social*, Paris, PUF, 2000.

35. KUTNY O., « Une matrice conceptuelle de la négociation. Du marchandage à la négociation valorielle », *Négociations*, 1, 2004, p. 45-62, cité p. 57-58.

36. ÉRALY A., « Les limites de la négociation », VRANCKEN D., DUBOIS C. et SCHOENAERS F. (dir.), *Penser la négociation. Mélanges en hommage à Olgierd Kutny*, Bruxelles, De Boeck, 2008, p. 77-82, cité p. 77.

s'ouvre une discussion sur le rapport entre reconnaissance et négociations. Dans sa théorie de la reconnaissance, Axel Honneth distingue trois sphères correspondant à trois types de rapports à soi :

- la sphère de l'amour (les liens affectifs, familiaux, amicaux...) qui, par la sécurité émotionnelle qu'elle assure, est au fondement de la confiance en soi, et par conséquent des engagements citoyens et collectifs ;
- la reconnaissance juridique correspondant à un statut, des droits et des devoirs, liés avec l'accès au respect de soi ;
- et l'estime ou coopération sociale, qui permet l'estime de soi.

Suivant ce triple répertoire, la reconnaissance réciproque des sujets fonde l'identité individuelle, et le déni de reconnaissance pèse, à l'inverse, sur le rapport à soi<sup>37</sup>. Les trois formes de reconnaissance visées – l'amour, la reconnaissance en tant que sujet de droit et l'estime sociale comme reconnaissance des qualités propres de l'individu – ne peuvent guère être considérées comme négociables. Inversement, s'il existe de l'in-négocié/ciable, comment le qualifier et l'appréhender ? La question de la reconnaissance amène à considérer les rapports entre les concepts de négociation et de transactions sociales.

La sociologie de la transaction sociale, promue en particulier par Jean Remy, Liliane Voyé et Maurice Blanc<sup>38</sup>, et qui a fait l'objet de débats à l'occasion des trente ans du livre « fondateur » *Produire ou reproduire ?*<sup>39</sup>, analyse les processus d'élaboration de « compromis pratiques<sup>40</sup> » dans les situations concrètes (voire quotidiennes) où le conflit ne peut être simplement lu comme un affrontement – au sens des modèles économiques, comme le dilemme du prisonnier dont fait état Thomas Schelling<sup>41</sup> – mais correspond à des modes de « coopération conflictuelle », suivant le couple de l'autonomie et des interdépendances. En d'autres termes, la transaction (réussie) débouche sur un compromis de coexistence où se jouent déjà, dans une actualisation permanente, les fondements de la séquence transactionnelle suivante, ce qui « permet d'imaginer la vie sociale comme étant une confrontation d'une pluralité d'acteurs en relation partiellement conflictuelle et en négociation pour déterminer des zones d'accord en fonction de leur capacité de pression respective<sup>42</sup> ».

37. HONNETH A., *La lutte pour la reconnaissance. Grammaire morale des conflits sociaux*, Paris, Cerf, 2000.

38. REMY J. *et al.*, *Produire ou reproduire ?*, Bruxelles, De Boeck, 1978 ; BLANC M. (dir.), *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Paris, L'Harmattan, 1992 ; BLANC M., MORMONT M., REMY J. et STORRIE T. (dir.), *Vie quotidienne et démocratie. Pour une sociologie de la transaction sociale (suite)*, Paris, L'Harmattan, 1994 ; FREYNET M.-F., BLANC M. et PINEAU G. (dir.), *Les transactions aux frontières du social*, Lyon, Chronique Sociale, 1998.

39. Sur ces débats, FUSULIER B. et MARQUIS N., « La notion de transaction sociale à l'épreuve du temps », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 39 (2), 2008, p. 3-21, et la réponse de BLANC M., « L'avenir de la sociologie de la transaction sociale », *ibid.*, 40 (2), 2009, p. 165-178 ; HAMMAN Ph. (dir.), « Ville, environnement et frontières en France et en Allemagne », numéro spécial de la *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*, 41 (3), 2009 ; HAMMAN Ph. et CAUSER J.-Y. (dir.), *Ville, environnement et transactions démocratiques*, Bruxelles, PIE - Peter Lang, 2011.

40. Pour reprendre l'expression de LEDRUT R., *L'Espace en question*, Paris, Anthropos, 1976, p. 93.

41. SCHELLING Th., *Stratégie du conflit*, Paris, PUF, 1986 (trad. fr., original 1960).

42. REMY J. *et al.*, *Produire ou reproduire ?*, *op. cit.*, p. 89.

C'est là que se distinguent négociations et transactions, si l'on en croit Jean Remy : « La négociation, au sens précis du terme, se déroule dans un espace-temps déterminé de façon explicite. Lorsqu'elle réussit, elle se clôt par un accord formalisé. [...] Il en va tout autrement de la transaction qui est un processus diffus dans l'espace et dans le temps, rythmé par des moments forts<sup>43</sup> », à l'exemple de la négociation entre « partenaires sociaux ». En ce sens, la négociation est synonyme d'échange verbal et doit déboucher sur un accord écrit, sans quoi elle serait sans intérêt, car sans valeur juridique. Au contraire, les transactions intègrent des situations correspondant à des accords tacites, qui, pour fonctionner, ne peuvent être exprimés publiquement<sup>44</sup>.

Par ailleurs, tout comme la négociation pour Olgierd Kutý, le concept de transaction sociale renvoie à la fois à des conflits d'intérêt et à des conflits de valeur, plus difficiles à résoudre encore, quand entrent en jeu des conceptions intériorisées, diverses en fonction des acteurs en jeu. Enfin, il en va aussi de dynamiques interculturelles, qui passent par les jeux du formel et de l'informel et de la reconnaissance. Ces oppositions sont fondées sur des principes de légitimité d'égale valeur, mais qui tendent à s'exclure mutuellement. Le répertoire de la modernité et celui de la tradition, par exemple, sont fréquemment mobilisés dans les projets urbains de tramway, quant à leur technique innovante mais aussi leur inscription locale... Comme l'explique Georg Simmel<sup>45</sup>, ces dualismes divergents structurent la situation, spécialement lorsqu'il en va de partenariats multiples et transversaux entre un grand nombre d'acteurs (potentiels ou avérés) et d'échelles d'action, qui ne coïncident pas en totalité. C'est particulièrement vrai autour des enjeux urbains comme ceux liés aux projets de tram. On a affaire à des configurations complexes par rapport aux frontières politiques, administratives et sociales classiques, avec des épisodes de tensions « à rebonds » qui font irruption sur la scène publique, mais également des conflictualités « à bas bruit », pas nécessairement très élevées mais sur la durée, et qui font enjeu pour ne pas risquer des perturbations du projet.

Les périodes de travaux relatifs aux réalisations de lignes de tram sont particulièrement significatives. Elles suscitent des mécontentements chez les riverains, les commerçants concernés, les habitants pris dans les embouteillages, etc. Mais ceci peut aller plus loin, notamment si des collectifs se structurent et contestent le projet par des actions en justice. La gestion « courante » ou préventive fait l'objet d'une attention importante, comme le montrent les commissions d'indemnisation amiables, installées à Montpellier comme à Strasbourg (Cécile Frank et Marie Heitz). Elle peut rapidement devoir se transformer en gestion de crise. Dans la Communauté urbaine de Strasbourg, on pense à l'« affaire » de la démolition de l'historique pont Churchill, surhaussé, pour le remplacer par un ouvrage à

43. REMY J., « La transaction sociale: forme de sociabilité et posture méthodologique », FREYNET M.-F. *et al.*, *Les transactions aux frontières du social*, *op. cit.*, p. 20-42, cité p. 23.

44. BLANC M., « La transaction sociale: genèse et fécondité heuristique », *Pensée plurielle*, 20, 2009, p. 25-36, notamment p. 27.

45. SIMMEL G., *Sociologie et épistémologie*, Paris, PUF, 1981, p. 144-145 (1<sup>re</sup> éd., 1917).

niveau du sol devant relier les quartiers de l'Esplanade et du Neudorf à l'occasion du prolongement du réseau de tramway. L'annulation de la déclaration d'utilité publique (DUP) par le tribunal administratif, remettant en cause (fût-ce, juridiquement, à la marge) la procédure de concertation menée et induisant un arrêt des travaux a ouvert une polémique politique, là où la contestation du projet était jusque-là le fait d'associations locales et de quartier. Les épisodes de controverses se sont ensuite succédé. Cela a été le cas lorsque des parlementaires UMP alsaciens sont venus à la rescousse du « tandem » municipal Grossmann-Keller à travers un « cavalier législatif » : ils ont déposé un amendement à un projet de loi débattu au même moment à l'Assemblée nationale, afin de passer « par-dessus » la décision de la justice administrative, en jouant sur la hiérarchie des normes. Ceci s'est accompagné, localement, d'une prise de parole importante des édiles pour assurer, en même temps, qu'il sera tenu le plus grand compte des motifs de l'annulation de la DUP et que l'on va remettre l'ouvrage sur le métier... tout en contestant le bien-fondé de ladite décision. Exercice d'équilibrisme politique et communicationnel, donc, entre le nécessaire respect d'une décision de justice (qu'il pourrait être politiquement coûteux de contester trop vivement) et le fait de ne pas rester silencieux face à ce qui s'apparente à un camouflet (ce que l'opposition, comme les associations qui ont porté l'affaire en justice, ne manquent pas de souligner) et donc de justifier la procédure telle qu'elle a été menée, le tout sans donner l'impression de perdre le cap ou de céder à l'attentisme – Marie Heitz revient sur cet exemple.

Plus largement, le jeu de l'identité et de l'altérité, également souligné par Simmel<sup>46</sup>, est constitutif de la citoyenneté : débattre avec l'autre et entrer dans des transactions, c'est-à-dire reconnaître des éléments de communauté autant que des différences réelles, est indispensable pour définir l'exercice démocratique, dont ne peut s'abstraire la logique de projet comme co-production de la ville<sup>47</sup>. Mais la démocratie représentative et la démocratie participative tendent à s'exclure l'une l'autre. L'exercice de la démocratie locale passe ainsi par des transactions bipolaires, entre élus et services techniques et administratifs des collectivités, avec le citoyen en arrière-plan. La confiance des électeurs traduite dans les urnes ne peut à elle seule garantir qu'un élu détienne les connaissances et les savoir-faire permettant de traiter tous les problèmes de la ville ou du territoire. C'est là que prennent place des experts, des fonctionnaires et autres chargés de mission qui les entourent, formant l'appareil administratif et technique des collectivités territoriales. Mais cette transaction ne vaut qu'en restant « informelle et tacite » à l'endroit des citoyens<sup>48</sup>, loin de la négociation formalisée débouchant sur un accord écrit liant les parties.

46. SIMMEL G., *Sociologie et épistémologie*, op. cit., p. 160.

47. En plus de son texte dans ce livre, cf. ARAB N., *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage. Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*, thèse en aménagement et urbanisme, École nationale des Ponts-et-Chaussées, 2004.

48. BLANC M., « Conflits et transactions sociales : la démocratie participative n'est pas un long fleuve tranquille », *Sciences de la société*, 69, 2006, p. 25-37, cité p. 29.

Tout n'est pas donné à voir : c'est ce que pointe aussi Michel Dobry lorsqu'il analyse la « crise des rapports collusifs » au centre de sa *Sociologie des crises politiques*. Il décèle dans les transactions collusives intersectorielles, établissant un « réseau de consolidation », « l'une des principales caractéristiques de la plupart des systèmes politiques contemporains, et en particulier des systèmes démocratiques ». Les transactions tacites se comprennent alors à l'aune d'enjeux de reconnaissance croisée :

« Ce qui est en jeu dans les transactions collusives, ce sont, en fait, le maintien et la solidité des définitions que les secteurs tendent à donner d'eux-mêmes, tant vis-à-vis de leurs environnements que de leurs propres agents. La consolidation des systèmes politiques concernés est ainsi faite de reconnaissances mutuelles et c'est en ce sens qu'il s'agit d'une propriété externe à chaque secteur particulier<sup>49</sup>. »

En particulier, les transactions bipolaires élus/techniciens ne peuvent aujourd'hui être séparées de modes de démocratie locale affirmant revaloriser la place du citoyen dans les processus décisionnels, en invitant les habitants à y prendre part, comme c'est le cas, dans l'affichage du moins, autour des opérations et des aménagements du tram : les contributions de Cécile Frank, sur le cas montpelliérain, et celles de Marie Heitz et de Maximiliano Soto, pour Strasbourg, y reviennent, ainsi que Philippe Hamman et Christine Blanc. On se situe alors dans un jeu non plus à deux mais à plusieurs, entre les élus, les techniciens et les citoyens mobilisés, ce qui correspond à des transactions tri- ou multipolaires, entre trois légitimités qui ne se présentent pas sur le même plan : la représentation *via* le suffrage pour les premiers, l'expertise et la compétence pour les seconds, et la participation directe pour les troisièmes, se voulant « plus démocratique », y compris au titre de la mobilisation<sup>50</sup>. S'ensuit une succession de compromis instables, car des conflits et des alliances fluctuent à la fois entre ces trois grands groupes d'acteurs, mais aussi à l'intérieur d'un même répertoire de légitimation : par exemple, pour les élus ou les militants, en fonction des appartenances et des coalitions politiques. On peut notamment penser, à Strasbourg, aux équilibres internes au Parti socialiste entre partisans de Catherine Trautmann et de Roland Ries à la mairie dans les années 1990/début des années 2000. Ces tensions s'incarnent de façon palpable quant à la gestion du projet de tramway, dans le rapport conflictuel au développement social des quartiers et à la politique locale de sécurité. L'épisode de l'introduction, par Roland Ries, de la vidéosurveillance dans le réseau de tram en 2000 est significatif d'une compétition partisane, comme l'explique Audrey Freyermuth.

De même, on peut aussi évoquer, à Strasbourg comme à Montpellier, les avatars des relations entre les élus socialistes et les élus verts lorsqu'ils sont coalisés au sein d'une même majorité. Ils doivent alors gérer « ensemble » des dossiers

49. DOBRY M., *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 110-112 (1<sup>re</sup> éd., 1986).

50. SMITH D. et BLANC M., « Participation and grass-roots democracy », *Environment and Planning D: Society and Space*, 15 (2), 1997, p. 281-303, cité p. 298.

qui emportent une charge environnementale, comme c'est le cas du tramway, mais qui sont aussi produits, plus largement, comme des « grands projets » de la ville et du territoire. L'exemple de Montpellier est éclairant de ce qui se révèle être moins une place « naturelle » que la marque d'une construction politique du parti écologiste autour des enjeux d'environnement. L'adjoint en charge de la « ville durable » à la municipalité de Montpellier de 2001 à 2008 est un élu vert : « Je me suis engagé dans la vie politique la première fois chez les Verts en 1998. [Avant, j'ai eu des responsabilités] au sein du parti à partir de 1994. [...] Je suis président du comité des Verts, à la ville et à l'agglomération [...], et je suis également en charge de la commission qui s'appelle "ville durable", qui comprend tout ce qui est environnement. » De fait, c'est un accord électoral qui reconnaît ces positions aux Verts :

« C'est l'histoire politique à Montpellier. Il y a eu en 2001 une liste socialiste-communiste, tenue par Georges Frêche [PS]. Nous, on a fait notre propre liste, on a fait un bon score, 12,5 %, et on a fusionné entre les deux tours en signant des "contrats", sur [...] des parcs, le traitement des déchets, etc. [...] On n'a jamais une place confortable au sein de la majorité, c'est une majorité où l'union est un combat. On est parti de listes séparées, l'alliance avec nous était un peu un passage obligé. » (Entretien, adjoint au maire et responsable du groupe des Verts, Montpellier, 01/03/2007.)

On comprend alors que, lorsqu'on quitte des actions relativement sectorielles en développement durable, comme les espaces verts ou le traitement des déchets, pour aborder le projet urbain de tramway, il n'y a plus d'exclusivité reconnue d'une formation politique, mais un registre négocié et réparti « équitablement » entre les groupes de l'équipe en place : « Il y a un élu vert qui s'occupe de l'écomobilité, la partie transports qui est dans la commune et, par contre, les TC au niveau de l'agglomération, c'est un élu socialiste » (*ibid.*)<sup>51</sup>.

Ainsi se dégagent des transactions multipolaires, tantôt revendiquées et exposées comme gage de « bonne gouvernance » associant la « société civile », tantôt demeurant tacites, lorsqu'il s'agit, par exemple, d'alliances transversales entre des personnels techniques d'une collectivité et certains associatifs critiques à l'égard des décideurs locaux. C'est le cas du président du Collectif Tramway de Montpellier, association qui s'est mobilisée contre le tracé de la deuxième ligne du tram. Si ce militant n'a pas de rapports avec les élus, il prend soin d'entretenir des relations avec les « hommes du terrain » :

« J'ai de bons contacts avec certains responsables techniques de l'agglo. Je connais beaucoup de conducteurs qui me donnent des renseignements, je connais quelques responsables du matériel avec qui je discute. Et, officieusement, ils ont pas mal de critiques, d'inquiétudes, par rapport à ce que décide l'agglo. Ils ne

51. Voir plus largement, sur ces enjeux de portage politique en développement durable urbain, HAMMAN Ph. et BLANC C., *Sociologie du développement durable urbain, op. cit.*, chap. 4. Les extraits d'entretiens sont tirés de cette étude.

s'en cachent pas en privé! Mais pas de contacts avec les politiques. » (Entretien, Montpellier, 03/03/2007.)

La mobilisation citoyenne à l'endroit sinon du projet de tram en tant que tel, du moins relativement à son tracé concret en centre-ville, induit une ouverture du champ des alliances possibles. Les coalitions sont davantage fluctuantes : une partie des habitants peut, sur tel ou tel sujet, s'appuyer sur le soutien d'une fraction des élus, des administratifs ou des techniciens. C'est d'autant plus vrai que l'on note la variabilité avérée des alliances techniques autour des projets de tramways. Dans le cas de la ligne B à Strasbourg, Nadia Arab remarque que les convergences et les divergences entre techniciens (y compris au sein d'un même « groupe », par exemple entre maîtres d'œuvre...) correspondent à des combinaisons mouvantes, faisant que les accords techniques sont localisés et instables.

On comprend ainsi que le développement de la participation des habitants peut correspondre, de façon variable, à des modalités plus ou moins institutionnelles, c'est-à-dire que l'association des citoyens à la décision connaît des degrés divers : on est là au cœur du questionnement du « projet négocié », dans les rapports complexes entre (in)négocié et (in)négociable. Schématiquement, il peut s'agir d'une simple information, afin de mettre en valeur l'action municipale ou intercommunale, ou d'une démarche participative redistributive du pouvoir, au-delà de la seule « publicisation du débat » au sens de Jürgen Habermas<sup>52</sup>. Pour autant, les transactions ne supposent pas nécessairement une telle redistribution, car elles se comprennent par rapport au dispositif démocratique dans son ensemble (et non forcément dans le cadre d'un jeu à somme nulle) : il peut y avoir un élargissement des transactions en termes de compétences d'usage à l'endroit des habitants – donc une transaction tripolaire – où l'illusion de l' élu qui décide seul est toujours maintenue, c'est-à-dire que la transaction demeure implicite, voire pour certains groupes (entre différentes associations et entre partis politiques, par exemple) collusive entre secteurs.

Un enjeu d'importance des démarches participatives se situe alors entre dispositifs octroyés et parole revendiquée. Pour les élus, les techniques participatives peuvent s'apparenter à des modes de prévention de résistances des habitants, au risque du désintérêt de ces derniers si de concertation il n'est que formatée par les décideurs, c'est-à-dire une simple information et des comités consultatifs fonctionnant en vase clos. À l'inverse, si on part d'une mobilisation citoyenne constituée pour faire aboutir des doléances et désireuse de s'exprimer à ce titre, la participation est susceptible de faire émerger un débat public<sup>53</sup> ; mais les élus peuvent y être réticents.

C'est un intérêt fort de la démarche de Cécile Frank que de faire éclater le contenu de la « concertation » autour du projet de tram, en dissociant les dispositifs de négociation, de consultation et de communication, pour mieux les penser en interaction, dans leurs effets sur la procédure de concertation préalable, en

52. HABERMAS J., *L'Espace public*, Paris, Payot, 1986.

53. BLANC M. et al., *Vie quotidienne et démocratie*, op. cit., p. 269-270.



particulier les réunions publiques, souvent avancées comme emblématiques de l'attention des élus à associer le plus grand nombre. Or, le cas montpelliérain le fait comprendre, les choses ne sont pas si simples, ni en termes de temporalités ni d'espaces de négociations possibles. Derrière l'appel aux « habitants » et autres « citoyens » se trouve une multiplicité d'acteurs qui font l'objet d'un traitement différencié tout au long du cheminement du projet de tram. Ces processus de négociation avérée (et même formalisée, comme, par exemple, le versement d'indemnités à des commerçants pour compenser une perte de chiffre d'affaires liée aux travaux d'une ligne de tram) ne font pas partie du dispositif de concertation ; ils visent au contraire à en écarter certains dossiers (et groupes organisés), jugés sensibles, par un traitement « à part ». De ce fait, la négociation formelle (qu'incarnent notamment la commission d'indemnisation des commerçants, la commission « handicapés » et la gestion des acquisitions foncières à l'endroit des propriétaires concernés par les tracés) comprend aussi une dimension qui reste davantage tacite : celle qui consiste justement à cibler des groupes prioritaires et des solutions spécifiques, qu'elles soient techniques ou financières, qui ne s'adressent pas au citoyen *lambda*. À ce titre, ces modes de négociation participent au cadrage de la concertation préalable. Ils peuvent même réapparaître au cours des réunions de concertation, par exemple à travers des invitations à discuter en privé de tel point soulevé ou de tel autre, qui ne serait pas l'objet de ladite réunion. Là aussi, on peut parler d'une négociation « à côté » des dispositifs de consultation. Il en va de même des actions de communication municipale et intercommunale qui s'adressent aux habitants, riverains et usagers du réseau de tram, par ailleurs conviés à prendre part à la concertation. Il y a là interaction, par l'information relative aux réunions publiques, mais aussi, plus largement, celle portant sur le contenu du projet et l'avancée des travaux ou les restrictions de circulation, etc. De plus, les campagnes de communication lancées sur le projet de tram incluent une dimension pédagogique visant à « responsabiliser » le citoyen, ce qui veut dire l'inciter à prendre part à la consultation, mais aussi à être conscient de ses devoirs et de l'intérêt public. C'est là un autre mode de cadrage des débats et des négociations, en posant ce qui serait légitime ou non. À ce même objectif correspond aussi tout un volet communicationnel visant à gagner la conviction des habitants : production de données justificatrices *via* la commande de sondages, rappel des actions municipales déjà menées et de leur « succès » (y compris esthétique, s'agissant de l'habillage du tram), etc.

Les transactions sociales ne sont donc pas réductibles à une relation entre acteurs. Elles portent autant sur des projets en tant que tels, à l'instar du tramway, dont elles contribuent à redéfinir pour une part les contours, voire, au-delà, la configuration locale, dans la mesure où elles opèrent des redistributions : « Par la conclusion qu'elle apporte à un problème donné, la transaction a le double pouvoir d'être facteur de changement et productrice d'une synthèse créatrice ; elle introduit la nouveauté<sup>54</sup>. » C'est par de tels cheminements de concrétisation,

54. COORNAERT M., « Transaction sociale, règle et régulation : une voie pour la construction de la Cité », BLANC M. *et al.* (dir.), *Pour une sociologie de la transaction sociale, op. cit.*, p. 136-150, cité p. 139.

s'apparentant à des séquences transactionnelles, que le tram s'impose comme « modèle urbain », et pas simplement comme moyen de transport (Philippe Hamman et Christine Blanc). On réintroduit ainsi la question de la négociation dans le projet, y compris le « grand projet », en même temps que l'on alimente une réflexion théorique : les décideurs transigent-ils sur ce qui n'est pas négocié, voire ce qui n'est pas négociable ?

### *Transiger sur l'in-négociable du projet ?*

La transaction a l'intérêt de porter le regard sur « l'implicite, le latent, le diffus, l'informel, combinés au non intentionnel », ainsi mis davantage en lumière que ne le fait la négociation, alors même que ce qui ne se négocie pas dans le projet de tram a ses « vertus ». Nadia Arab l'explique quant aux délais de réalisation de la ligne B du tram de Strasbourg comme paramètres d'entrées en discussion ou pas, notamment par rapport à la procédure de concertation. « À trop se focaliser sur ce qui s'échange ou fait l'objet de négociations, on en oublie les éléments refoulés, et, par là même, l'opération de délimitation d'un univers du négociable dont ils procèdent », insiste Nicolas Bué. L'existence d'une forme d'in-négociable reconnue par les partenaires à une coalition relève d'un compromis pratique :

« L'in-négociable ressortirait ainsi comme le domaine principal de la transaction, celui que, par définition, la négociation ne couvre pas : la transaction renverrait au compromis pratique par lequel des associés-rivaux évitent d'engager l'interaction sur certains sujets, et désignerait le processus d'acceptation de la différence<sup>55</sup>. »

On ne peut en rester à la seule distinction du formel et de l'informel pour caractériser respectivement négociation et transaction, pas plus que s'en tenir au clivage de l'intérêt et des valeurs : il y a des négociations informelles – les « négociations silencieuses » qu'étudie Marie-Noëlle Schurmans<sup>56</sup>, par exemple – et des transactions formelles, des négociations valorielles et des transactions stratégiques<sup>57</sup>. C'est plutôt autour de la reconnaissance, entendue comme « le processus d'attribution de la qualité d'acteur à l'autre<sup>58</sup> », que le débat se noue. S'il ne saurait y avoir de négociation sans reconnaissance de la qualité d'acteur de l'autre partie, la transaction sociale va plus loin, dans la reconnaissance de l'autre dans sa différence.

55. BUÉ N., « Transiger avec la transaction ? », HAMMAN Ph. et CAUSER J.-Y. (dir.), *Ville, environnement et transactions démocratiques*, op. cit., chap. 1.

56. SCHURMANS M.-N., « Négociations silencieuses à Évolène : transaction et identité sociale », BLANC M. et al. (dir.), *Vie quotidienne et démocratie*, op. cit., p. 129-154.

57. Pour des illustrations, HAMMAN Ph. et CAUSER J.-Y. (dir.), *Ville, environnement et transactions démocratiques*, op. cit. ; CAUSER J.-Y. et HAMMAN Ph. (dir.), *Travail, formation et transactions sociales*, Bruxelles, PIE - Peter Lang, 2011.

58. BOURDIN A., « Transaction et action organisée », VOYÉ L. (dir.), *Ville et transactions sociales*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 247-258, cité p. 250.

Dès lors, l'in-négociable n'écarte pas toute transaction<sup>59</sup>. Le jeu peut consister à adapter les cadres ou les modalités d'application de la négociation<sup>60</sup>. Ceci ressort clairement des enjeux de sécurité autour du projet de tramway. Comment, en effet, une collectivité pourrait-elle *a priori* négocier autour de la sécurité des personnels et des usagers ? Pourtant, dans la pratique, le principe n'est pas intransigible. Les distinctions, fluctuantes mais courantes, entre les politiques labellisées sécurité, sûreté et surveillance qu'examine Georgia Terzakou en matière de transports publics le laissent deviner.

La gestion des projets de tramway urbain renvoie à des transactions articulant des principes et des règles. Si l'on admet que lorsque des positions divergentes s'expriment relativement à une opération d'aménagement, il s'agit de les concilier au mieux pour que le projet puisse se concrétiser, ces processus se situent dans le « non-droit », au sens de Jean Carbonnier<sup>61</sup>, mais pas hors droit – la vie sociale de chacun étant d'emblée positionnée dans un rapport à la règle. Autrement dit : « Les concessions acceptées dans l'espace non-juridique sont le résultat de sous-transactions qui s'inspirent de la règle pour, dans un premier temps, fournir une solution<sup>62</sup>. » En cela, les règles existantes donnent un certain nombre de limites des actions possibles, notamment en termes de compétences des collectivités territoriales à agir. C'est en particulier le cas en matière de pouvoir de police. On peut saisir ainsi à Montpellier les demandes répétées des élus auprès de la préfecture pour que l'État mette en place, au printemps 2009, une brigade des transports spécifique, plutôt que de tenter une régulation *via* la police municipale, dont le champ d'intervention est plus limité. Corrélativement, cet exemple montre la complexité des transactions en jeu, puisqu'un facteur financier intervient aussi (quelle institution va supporter le coût d'une unité de sécurisation, selon qu'elle est de police municipale ou nationale).

En même temps, comme elles ne tracent précisément que des limites de compétences, les règles laissent une marge sensible d'action. Des transactions secondes peuvent alors être nouées, dans la mesure où elles s'inscrivent dans un cadre institutionnel qui fournit une première définition des rapports entre acteurs et groupes en présence, ce qui constitue le principe légitime d'action (et la transaction première), mais n'empêche pas que s'établisse un accord sur d'autres principes, localisés et territorialisés, entre partenaires. La transaction seconde ouvre un jeu avec l'ordre institué, qui permet de ne pas s'arrêter au seul poids des règles, d'ordre fixiste, mais plutôt de raisonner en termes d'enjeux de codification et de normalisation, dans les processus engagés et leurs espaces d'inscription. Ce double rapport à la règle prolonge la réflexion de Jean-Daniel Reynaud et sa théorie de la régulation sociale, autour du couple règles du jeu/jeu avec la règle,

59. « On arrive à caractériser la transaction comme ce mouvement paradoxal par lequel on établit une reconnaissance ou l'on rétablit une reconnaissance rompue, ce qui revient d'une manière ou d'une autre à négocier ce qui n'est pas négociable » : BOURDIN A., « Transaction et action organisée », *art. cit.*, p. 256-257.

60. DABEZIES P., « Réflexions sur l'iné négociable », *Pouvoirs*, 15, 1980, p. 91-98 ; THUDEROZ C., *Négociations...*, *op. cit.*, p. 167 sq.

61. CARBONNIER J., *Flexible Droit*, Paris, LGDJ, 1969.

62. COORNAERT M., « Transaction sociale, règle et régulation... », *art. cit.*, p. 146.

dans ce qu'il étudie comme un système de règles, où ces dernières sont susceptibles de combinaisons nouvelles. Ceci amène des concurrences possibles entre régulations, et donc des conflits, et des modes de négociations et de transactions pour les désamorcer<sup>63</sup>. À ce titre, l'enjeu des rapports compétitifs, en termes de compromis, est double : cela vise à la fois la reconnaissance des principes constitués comme légitimes et le résultat provisoire de la transaction.

Les modes d'énonciation du répertoire de la sécurité autour du tramway à Strasbourg sont très caractéristiques. On repère deux grandes entrées dans la problématique. La première est qualifiée de lutte contre la fraude, touchant à la fois des coûts à supporter par la régie de transports et du sentiment de sécurité des usagers. Elle fait l'objet de toute une gestion sur ce qui va être jugé acceptable ou non, et en même temps dicible ou tacite. L'introduction en 2004 du système *Badgé* (plutôt que les tickets à l'unité et en remplacement des anciennes cartes d'abonnement), avec validation à une borne pour chaque trajet, se comprend ainsi. Dans la communication publique, il est question de permettre un meilleur suivi des flux, de façon générale. Mais le dispositif permet aussi de suivre plus finement le matériel roulant et de mieux réagir face à d'éventuels incidents.

Le deuxième aspect, celui de la sécurisation, reste latent dans l'affichage : les intéressés sauront comprendre... C'est que l'introduction de la vidéosurveillance dans le tram strasbourgeois a fait l'objet de controverses importantes. On ne peut les rapporter simplement à des réticences « éthiques » d'une majorité « de gauche » alors aux affaires – ce qui serait un principe et une transaction de premier ordre. À Montpellier, une autre majorité, également socialiste, a associé immédiatement cette technique au projet de tram – dès sa mise en circulation, la ligne 1 en est équipée – et a communiqué sans détour sur l'aspect sécurité. À Strasbourg, comme l'expose Audrey Freyermuth, ce n'est qu'en 2000 (et non lors de la réintroduction du tram à l'initiative de Catherine Trautmann après la campagne municipale de 1989) qu'est mis en place un système de caméras de surveillance du réseau de tram ainsi que de l'espace public environnant. En permanence, on transige sur les principes légitimes en fonction d'un accommodement local de deuxième ordre : le projet est présenté sur le plan politique comme rendant indissociablement un double service, en termes de sûreté du réseau (incidents techniques) et de sécurité des usagers (incidents de personnes, agressions). Cette transaction seconde est centrée sur certaines composantes des représentations et des positions des acteurs et des instances impliqués, et se réfère toujours à un cadre premier non-négociable (le principe de sécurité), pour mieux se l'approprier en l'adaptant (en le décomposant entre sûreté et sécurité, tout en rendant ces deux aspects indéfectibles). Ces transactions relèvent d'un double rapport à la règle, et non simplement d'un effet de filtre : à la fois assouplissement et reformulation des principes de premier

63. Jean-Daniel Reynaud distingue en particulier la « régulation de contrôle » qui provient de la direction, dans une organisation, de la « régulation autonome » qui, elle, émane du groupe qui va appliquer ces règles – moyennant des adaptations ; d'où l'idée de concurrences entre régulations : REYNAUD J.-D., *Les Règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 1997.

ordre, et souci de fixer des règles secondes (qu'est-ce qu'on entend par la sécurité du tram à Strasbourg et dans les communes alentour).

Le cas montpelliérain corrobore cette analyse transactionnelle à travers un autre épisode de politisation du projet de tram, où la question de la sécurité est là encore centrale. En effet, si l'enjeu a été abordé de front, notamment quant à la vidéosurveillance (le principe de la sécurité est affirmé, au premier rang, comme in-négociable), sur le plan de la lutte contre la fraude, des transactions pratiques ont été opérées : les contrôleurs de la société des transports quittent les bus et trams avant que ceux-ci ne rejoignent les quartiers jugés sensibles, comme La Paillade, afin d'éviter de possibles heurts ou des provocations pouvant dégénérer avec des groupes de jeunes. Ils concentrent en même temps leur action sur le centre-ville, où elle sera plus visible pour les autres usagers, quitte à laisser, dans certains quartiers, le transport en commun devenir, selon les mots d'un associatif local, le « trottoir roulant social » (entretien, Montpellier, 03/03/2007). Ce compromis s'analyse comme le produit d'une transaction de deuxième ordre, qui doit demeurer tacite : la reconnaître la briserait aussitôt, puisque cela supposerait nécessairement de réaffirmer le principe de premier ordre.

C'est là toute la complexité de la gestion transactionnelle de l'in-négociable, toujours susceptible de contestation locale. La question de la définition et de l'introduction de tarifs préférentiels destinés à soutenir l'usage des transports en commun à Montpellier comme vecteur de mobilité urbaine durable – c'est-à-dire *a priori* à partir d'un autre principe de premier ordre, en fait rapidement lié au précédent – le montre. Au-delà des aspects environnementaux, le projet de tram constitue un enjeu social du point de vue de l'accès aux équipements et aux services publics (Philippe Hamman et Christine Blanc, Sabrina Sinigaglia-Amadio). En développement durable, la « mobilité partagée » désigne le fait que les modes collectifs de déplacements urbains ne doivent pas exclure les habitants qui sont dans une situation plus fragile que d'autres. Au contraire, l'objectif est de favoriser leur fréquentation par des tarifs minorés, pour les étudiants, les chômeurs, etc. Or, ce raisonnement, introduit par la Communauté d'agglomération de Montpellier, a fait éclater sur la scène publique locale le compromis précédent sur le contrôle des fraudes. À la veille des élections municipales de 2008, l'opposition de droite a saisi l'occasion pour proposer la gratuité complète du réseau de tram pour tous les usagers, avançant que les jeunes et les personnes provenant des quartiers périphériques fraudaient massivement et s'auto-octroyaient un tarif gratuit aux dépens du contribuable. Cette politisation de l'enjeu est significative de principes affirmés comme non-négociés/non-négociables, mais qui s'entrechoquent, entre « action positive » en développement social urbain et égalité devant les charges publiques et le service public. « L'échange transactionnel ainsi conçu ne porterait donc pas directement sur les valeurs, il n'y aurait ni hybridation ni conciliation des valeurs des uns et des autres, mais cohabitation, coexistence, reconnaissance [...] du caractère inconciliable de celles-ci<sup>64</sup>. » Pour l'action publique, la réponse passe

64. BUÉ N., « Transiger avec la transaction? », *art. cit.*

alors par des transactions secondes, aux produits toujours instables, de séquence en séquence, suivant des dynamiques qui sont à la fois temporelles (par exemple, le contexte pré-électoral en fin de mandature municipale) et spatialisées (les rapports entre l'agglomération, la ville et ses quartiers...).

### Du projet négocié à l'espace de négociation ?

C'est dire que les projets de tramway passent par des modes continus de transactions territoriales, « transactions sociales dont le territoire est le cadre et qui contribuent au processus de socialisation, et donc de territorialisation, de l'espace ». Ces dynamiques permettent de dégager des compromis pratiques dans le cadre d'une gouvernance qu'on peut qualifier d'incomplète, où « l'équilibre entre procédures institutionnelles et processus transactionnels n'est pas clairement établi<sup>65</sup> ». La dynamique de territorialisation suppose en effet que les acteurs d'un territoire « partagent la conviction de l'intérêt commun qu'ils ont à établir un partenariat stable fondé sur des concessions réciproques, dans une relation de confiance », établissant par la négociation des « conventions territoriales » – distinctes des contrats par l'absence de sanctions juridiques attachées<sup>66</sup>. Le développement durable urbain ou encore le développement social des quartiers s'apparentent aujourd'hui à des références partagées – au niveau des principes – au sein des univers institutionnels locaux et de la société civile, ce qui en fait des éléments nodaux des conventions territoriales et donc de l'élaboration des transactions territoriales. Comme objet et comme projet, sinon comme paradigme d'action publique et urbaine se voulant empreinte de modernité et de solidarité, le tramway est ici singulièrement révélateur.

Ces situations de construction de projet éclairent la nature des relations qui se font/défont/reforment à la fois dans des processus de transformation et dans ce que ces processus fabriquent comme dispositifs socio-spatiaux, avec l'ensemble des normes et autres principes d'action qu'ils tentent d'installer ou d'impacter.

### *L'élargissement de la scène des projets*

Les projets urbains de tramway ont en commun de se concrétiser à travers un certain nombre de dispositifs, dont la portée est proprement politique et pas seulement technique. Les conflits socio-techniques étudiés par Nadia Arab dans le rapport à la structure des négociations relatives à l'élaboration de la ligne B du tramway strasbourgeois l'illustrent. Du reste, le choix des tracés de lignes le montre, quelle que soit la ville : la méthode technicienne (flux, fréquentation...) est jaugée et jugée par les décideurs en fonction de priorités d'image de la loca-

65. CASTEIGTS M., « La gouvernance des risques dans les politiques locales de développement durable : le cas des Plans communaux de sauvegarde », HAMMAN Ph. (dir.), *Penser le développement durable urbain*, op. cit., p. 161-189, cité p. 183-184.

66. CASTEIGTS M., « La gouvernance urbaine entre science et idéologie », LE DUFF R. et RIGAL J.-J. (dir.), *Démocratie et management local*, Paris, Dalloz, 2004, p. 143-157.

lité (centre, monuments patrimoniaux), de requalification d'un quartier, ou de projection dans l'avenir, lorsqu'il en va d'une offre de transports en commun par anticipation, notamment à Montpellier (Philippe Hamman et Christine Blanc).

Ces cadres d'action participent à « associer », au sens de Bruno Latour<sup>67</sup>, un problème (qu'ils contribuent à définir), une politique publique (et sa légitimité) et un ensemble d'acteurs (qu'ils cimentent en termes de coalitions). Ils requièrent d'autant plus la production d'expertise au service des collectivités; la diversité des techniciens impliqués dans l'élaboration de la ligne B du tram de Strasbourg en témoigne (Nadia Arab). Ceci renvoie à des processus de sélection et de construction de légitimité, desquels les habitants et les usagers ne sont pas absents. C'est certes d'abord vrai, paradoxalement, car, dans le cadre des procédures de démocratie locale, d'autres se réclament d'eux – et l'on connaît les travers de la logique du porte-parole. Dans son étude socio-historique de la place de la gare à Strasbourg au xx<sup>e</sup> siècle, Viviane Claude revient sur cette question des « grands muets de l'espace public » dans toute sa complexité: il s'agit non seulement d'acteurs humains mais aussi non humains du projet, ce qui renvoie au champ de la négociation pratiquée/praticable. « Une frontière nette, voire violente, sépare ceux qui parlent et “ce dont on parle mais qui ne parle pas”, qu'il s'agisse des êtres en chair et en os ou des objets qui meublent l'espace. Cette frontière signale la limite entre le négociable et le “non négociable” », à l'exemple, dans cette deuxième catégorie, des arbres et des squares, ponctue l'auteure. Elle analyse ainsi l'irruption de l'automobile sous l'angle de négociations entre parlants (débat sur la circulation et le stationnement, etc.), en particulier la préfecture, la municipalité, l'automobile club d'Alsace, la compagnie des transports strasbourgeois, etc. Mais, à certaines occasions (dont les embarras causés par les travaux d'installation d'une ligne de tram, par exemple), d'aucuns savent donner de la voix et parfois se faire entendre, du moins pour des groupes qui s'organisent (tels les commerçants, les riverains ou encore les personnes handicapées) – tout en excluant d'autant plus d'autres acteurs toujours muets. Les contributions de Cécile Frank, Marie Heitz et Maximiliano Soto sont convergentes.

La question de la démocratie participative, largement mise en avant par les collectivités<sup>68</sup>, prend place ici. Elle en appelle aux « profanes » – ceux qui ne sont pas couramment associés aux circuits décisionnels –, et produit en même temps des « professionnels » et des groupes « ex-catégorisés »: la mise en place d'instances consultatives comme les Conseils de quartier n'exclut pas la concomitance d'expressions hors de ces canaux. Ces dernières peuvent être organisées (des associations de quartier ou d'usagers des transports...) ou épisodiques, par des écarts à la norme. On repère également des initiatives « hybrides », à l'instar, à Strasbourg, des récents *world café* dont parle Maximiliano Soto dans le cas du quartier de la gare et de ses transformations, qui ont partie liée avec une extension du tramway.

67. LATOUR B., *Changer de société – Refaire de la sociologie*, Paris, La Découverte, 2006.

68. BLONDIAUX L. et SINTOMER Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, 57, 2002, p. 17-35. Les auteurs soulignent que « la transformation de la gestion urbaine a été marquée ces dernières années par le succès du thème du débat public et de la délibération démocratique ».

Un premier obstacle, pour le chercheur, peut tenir aux déclinaisons locales des modes de labellisation : pour qualifier la concertation et la participation, les énoncés sont multiples et pas nécessairement stabilisés (« bonnes pratiques », « gouvernance », « dispositifs citoyens », etc.). Les études empiriques menées par Cécile Frank et Marie Heitz descendent au plus près des constructions institutionnelles et des usages localisés de ces qualifications.

Qui plus est, les partenaires associés à une démarche de démocratie participative le sont diversement, en tant que collectif (les associations en particulier, entre pôle « militant » ou plus « institutionnel<sup>69</sup> ») ou en tant que citoyen. Et cette dernière catégorie est elle-même plurielle : à proximité d'une ligne de tram, le citoyen est d'abord riverain ; mais il est aussi usager potentiel de ce service produit par la collectivité. Au-delà, on peut interroger l'investissement de groupes particuliers que sont les jeunes, souvent ciblés au titre des dispositifs de mobilité urbaine (notamment les tarifications réduites, etc.), mais aussi les commerçants, sensibles à la façon dont on fabrique une ville par des modes de déplacements dont l'accès et la sécurité se montreront plus ou moins favorables à leurs activités. C'est ce jeu de postures et de situations qui retient les auteurs, au-delà des acteurs eux-mêmes.

Ceci renvoie à un double arrière-plan théorique. D'une part, un certain nombre de travaux s'intéressent aux transformations des mobilisations collectives et de leur accès à l'espace public. Ils pointent une remise en cause du monopole des représentants publics sur les modalités de jugement et de choix, c'est-à-dire sur « la décision ». Ce processus s'expliquerait par l'entrée en scène de « profanes » dans le cadre de dispositifs de participation ou de controverses publiques<sup>70</sup>, ou encore en tant que « lanceurs d'alerte<sup>71</sup> ». D'autre part, il est également question d'une réactualisation du modèle légal-rationnel d'expertise fondé sur les effets d'autorité liés à la compétence technique<sup>72</sup>. À partir de l'objet/projet du tramway, se dégage l'absence d'exclusivité de ces deux dynamiques. C'est bien parce qu'il n'y a pas de « toute-puissance » des appareils administratifs et techniques sur les enjeux de déplacements urbains et de requalification de l'espace public qu'émergent des alertes ou des critiques portées par de nouveaux porte-parole (des usagers, des riverains...), ou des résistances de la part de groupes sociaux s'estimant marginalisés. Mais, en même temps, à mesure que ces thématiques s'inscrivent sur les agendas locaux, s'opère une réorganisation d'un appareillage technico-administratif, qui inscrit désormais au nombre de ses missions les rôles de vigilance et de défense des citoyens (qualité de vie, confort, sécurité...).

Dès lors, c'est dans un rapport mouvant entre ouverture à de nouveaux acteurs et réinvestissement des collectivités territoriales que se recompose la scène des pro-

69. Entre autres, FIALAIRE J., « Les associations, partenaires ou faux-nez de l'administration ? », PROUTEAU L. (dir.), *Les associations entre bénévolat et logiques d'entreprise*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003.

70. CALLON M., LASCUMES P. et BARTHE Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001.

71. CHATEAURAYNAUD F. et TORNY D., *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999.

72. RESTIER-MELLERAY C., « Experts et expertise : le cas de la France », *Revue française de science politique*, 40(4), 1990, p. 540-585. Ceci représente en particulier le modèle des « agences ».



jets de tramway. Cette focale permet, d'abord, de mettre en évidence un certain nombre d'épisodes où de telles circulations s'opèrent, et sous quelles conditions et modalités. Un exemple parlant tient à la démolition du pont Churchill reliant à Strasbourg les quartiers de l'Esplanade et du Neudorf, dans le cadre de l'extension d'une desserte de tram. Une opposition forte et experte s'est organisée, mobilisant des associations de quartier qui développent des savoir-faire militants mais aussi juridiques et techniques. Restitués par Marie Heitz, les aléas du projet, notamment devant les juridictions administratives, le traduisent. En même temps, ceci repositionne aussi les perceptions des contestations « hors système » de la part d'acteurs apparaissant d'autant plus fragmentés et illégitimes (les dégradations des installations de tram et les violences, analysées par Georgia Terzakou et Audrey Freyermuth), mais qui permettent d'apprécier différemment la portée des dispositifs engagés.

### *Donner à lire et à voir le projet de tramway*

À l'exact opposé – du moins en apparence –, se trouvent ces supports originaux de la « bonne parole » des collectivités territoriales que sont les magazines municipaux et intercommunaux. Écrits plus complexes qu'il n'y paraît, pourtant, où l'on peut déceler une diversité de points de vue et d'épisodes de friction : en creux du propos, en réaction à une polémique ou explicitement dans les rubriques « Tribune » dédiées aux groupes politiques... Tout comme Cécile Frank, qui interroge la dimension communicationnelle du projet de tramway de Montpellier dans le lien aux procédures de consultation, Philippe Hamman et Christine Blanc le font saisir, en proposant une analyse systématique, à la fois chronologique et thématique, des articles traitant du projet de tramway de Strasbourg et de Montpellier au cours de la décennie 2000. Avec cette mise en parallèle, on comprend mieux ce que le tramway comme « grand projet » urbain veut dire, et comment il est investi et exprimé.

Là n'est pas tout, car les textes et les discours s'accompagnent d'une place très conséquente accordée aux « illustrations », qui sont souvent bien plus que cela, et qu'il ne faut pas trop vite ranger dans de l'anecdotique ou du pittoresque. C'est à ce corpus particulier et souvent négligé<sup>73</sup> d'images du tram que s'attache François Nowakowski, à partir des mêmes publications strasbourgeoises et montpelliéraines. Ici, des figures de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet sont devenues des images, installées véritablement dans l'espace public à travers un support mi-informationnel et mi-communicationnel, mi-pédagogique et mi-persuasif. De ce fait, elles peuvent susciter des réactions (contestations, doutes, enchantement...); les enjeux et règles du jeu de la « négociation » changent donc radicalement de forme et de sens.

François Nowakowski décortique ces images d'« ambiance », à prétention pédagogique (en vertu du « réalisme » qu'on leur prête), sans être dénuées d'un

73. PÉQUIGNOT B., *Recherches sociologiques sur les images*, Paris, L'Harmattan, 2008.

caractère promotionnel. Elles constituent un genre particulier, n'entrant pas complètement dans la catégorie des logos du marketing urbain, ni dans celle de la composition urbaine ou paysagère que maîtrisent des experts, tout en bénéficiant de techniques de montage. Pour comprendre quels types d'informations elles transmettent ou non, ce qu'elles dénotent et connotent à la fois (et ce peut être des controverses, par exemple à propos du pont Churchill à Strasbourg), ou encore quelles références de la ville elles véhiculent ou pas (images de la ville qui se transforme et/ou images du tramway qui transforme la ville), c'est à un double travail longitudinal (les avatars de la figuration) et transversal (l'image comme relation) que se livre l'auteur, à partir d'une analyse plastique et sémantique des images.

### *Un espace public négocié ?*

Tout comme le projet, l'espace public est une notion polysémique, dont la complexité ressort du texte de Viviane Claude. Il peut être entendu comme un espace métaphorique, notamment dans la traduction française de Jürgen Habermas<sup>74</sup>. Mais il correspond aussi à une forme matérielle, avec ses « meubles », à la fois support d'actions et d'interactions, potentiel d'usages multiples (et parfois inattendus) mais jamais complètement libres. Le choix du mobilier urbain du tramway est caractéristique, que ce soit dans les accords visuels produits par rapport à l'habillage des lignes et du matériel roulant (les hirondelles de la ligne 1 du tram de Montpellier et les fleurs de la ligne 2, par exemple) ou dans le type d'installations retenues. Les œuvres d'art disposées le long des voies (comme pour la ligne B du tram strasbourgeois) ou encore des bancs... avec ou sans accoudoirs constituent une autre échelle du projet, dans un espace public vécu et plus ou moins « accueillant », pour le voyageur qui attend sa correspondance ou pour un sans domicile fixe qui pourrait y trouver un autre usage. Les formes de délimitations (clôtures, barrières, bordures, espaces vélos...) qui jalonnent la « plate-forme » sont négociées dès la conception. Permettant des pratiques de l'espace et en empêchant d'autres, elles dénotent un dispositif policé. Car l'espace public généré par le tramway est particulièrement sensible. Il « touche » les passants, les riverains, les habitants, mais aussi des usagers du transport en commun. La généalogie de la place de la gare à Strasbourg retracée par Viviane Claude l'atteste, sur le temps long : « Les places de gare sont des hauts-lieux urbains et, celle de Strasbourg, souvent “en attente” d'aménagement, parce que justement balançant entre “drame” et “projet”. » Il s'agit alors aussi d'espaces convoités, comme le prouve la négociation qui s'installe dans les années 1960 entre la collectivité strasbourgeoise et des promoteurs privés autour de la place de la gare, qui déborde alors la catégorie d'espace public. « Devenue objet de convoitise, son devenir s'avère happé par d'autres spéculations. Reste que de “commission”

74. Jürgen Habermas produit ce concept pour étudier « le processus au cours duquel le public constitué d'individus faisant usage de leur raison s'approprie la sphère publique contrôlée par l'autorité et la transforme en une sphère où la critique s'exerce contre le pouvoir de l'État » : HABERMAS J., *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1997 (trad. fr., original 1963).

en « convention », négocier un aménagement ou un usage, même le plus modeste, c'est négocier la ville », note l'auteure. En même temps, cet espace public est aussi sous surveillance ; les systèmes de sécurisation du tramway le montrent (Georgia Terzakou, Audrey Freyermuth). Ce sont différentes facettes de cette sensibilité<sup>75</sup> que les contributions interrogent.

Les espaces matériels générés par un projet de tramway sont publics, au sens juridique du terme, et longent des espaces privés sans en principe les entamer ; la question se pose en particulier pour le cœur de ville et les quartiers patrimonialisés : comment desservir sans démolir ? Maximiliano Soto retient l'exemple de l'extension du tramway strasbourgeois (ligne C) au niveau du Faubourg de Saverne. Il éclaire ainsi des enjeux entremêlés et des échelles d'appréhension du développement urbain à concilier entre la métropole et le quartier, le global et le local, ce de quoi l'urbanité vient et ce vers quoi elle tend. Cette partie de l'historique quartier de la gare, ancienne porte du centre-ville, est aujourd'hui incluse dans le pôle d'échange intermodal d'une gare qui accueille le TGV et les connexions élargies d'une agglomération qui redécouvre périodiquement son caractère transfrontalier, entre le projet de train-tram et la desserte de la commune allemande de Kehl. Tout cela n'est pas sans effet sur le Faubourg de Saverne, et c'est à la lumière d'un retour sur le passé singulier des lieux, de ses espaces publics et privés, que l'auteur nous fait saisir les tensions actuelles. Les procédures de concertation à propos du tram, (re)lancées en 2009 dans le cadre de la promotion de la démocratie locale à Strasbourg, sont un bon révélateur. À cela s'ajoute le fait que les espaces générés par l'installation du tramway permettent à des usagers d'un transport en commun de bénéficier d'un service ; c'est même tout le sens donné au « désenclavement des quartiers » (Philippe Hamman et Christine Blanc, Jean-Yves Causer, Sabrina Sinigaglia-Amadio). Autrement dit, l'espace offert/subi par une ligne de tramway voit se croiser les regards, projets et intérêts à la fois des passants, des riverains et des usagers du transport. Trois dimensions se dégagent de façon récurrente : l'esthétique, la sécurité et le confort, mobilisant experts et acteurs publics qui trouvent là l'occasion de décliner des enjeux plus vastes (l'écologie urbaine, par exemple).

Sur ce plan, certains espaces et territoires sont plus négociés et négociables que d'autres, en fonction d'effets d'échelles (l'aménagement de la place de la gare à Strasbourg, restitué en termes socio-historiques par Viviane Claude ; les références urbaines globales/locales dans l'approche du Faubourg de Saverne que nous livre Maximiliano Soto ; ou les modifications « de détail » au projet de tram montpelliérain, seules acceptées lors de la concertation, tel qu'il se dégage du texte de Cécile Frank...) et de périmètres (entre les communes d'une agglomération, entre un centre-ville et des quartiers sensibles, à l'exemple du cas de Borny à Metz, examiné par Sabrina Sinigaglia-Amadio, etc.) comme des espaces de référence des actions menées : le déplacement, l'accessibilité... et leurs images, ressenties par les habitants mais aussi construites par les décideurs locaux, comme l'expose François

75. RANCIÈRE J., *Le partage du sensible. Esthétique et politique*, Paris, Éditions de la Fabrique, 2000.

Nowakowski. Deux grands modes de lecture sont possibles, qui paraissent s'opposer : ce que représente le tramway dans et pour un quartier et ce qu'il représente à l'échelle de la ville ou de la métropole<sup>76</sup>. Comment un projet de tramway prend-il alors place dans un projet urbain ? Comment construire une acceptation sociale – dans les divers registres signalés : discriminations socio-spatiales (Jean-Yves Causer), enjeux de sécurité, d'accès au service, d'usage, etc. – pour que le projet « prenne » dans ces différents espaces ? Qu'en est-il, par exemple, de l'acceptabilité de la fraude pour l'institution ? La lutte contre la fraude est rapportée explicitement à une exigence de développement durable par les techniciens de l'agglomération de Montpellier, s'agissant de favoriser une meilleure fréquentation des transports en commun, face à la voiture avancée comme le mode « non DD » de déplacement :

« On est vraiment dans des notions de projets intégrés. Donc, bien sûr, on peut répondre sur l'aspect développement durable en tant que tel, mais c'est un petit peu... Quand on lutte contre la fraude, on agit également pour la sécurité [et] sur la perception qu'ont les usagers de la pertinence du réseau de transports. Donc c'est un faisceau d'actions dans une même direction. [...] L'objectif clair qui est affiché, c'est réduction de la circulation automobile au centre-ville, au centre de l'agglomération, et report modal le plus fort possible sur les transports en commun. » (Entretien avec deux fonctionnaires de la Communauté d'agglomération de Montpellier, pôle Environnement et Transports, 28/02/2007.)

Cela suppose que le tram apparaisse comme « sécuritaire » pour les usagers, alors que localement la question s'est politisée, on l'a dit, au cours des dernières élections municipales. Dès lors, comment un projet de tramway se traduit-il d'un groupe d'acteurs à un autre, dans des dynamiques d'adaptation et de torsion – qui participent de la négociation et la « cadrent » en même temps<sup>77</sup>, par rapport à l'innégociable ou in-négociable – lorsqu'il passe par ces différents filtres ? En somme, cet ouvrage propose, à partir des projets de tramway, de réfléchir en termes de normes (d'action, d'acceptation, de territorialisation des enjeux, etc.) et des transactions auxquelles elles donnent lieu (au propre comme au figuré, s'agissant aussi de produire de la consistance) pour tenter de mieux cerner ce qui est réputé négociable ou pas, dans quelle mesure et pour quel espace urbain. Car, Nadia Arab le relève, quand bien même le projet de tram s'appuie sur des « registres de conception stables et prédéfinis », les critères concrets tels que la performance de l'infrastructure technique, l'organisation de la circulation et des déplacements, l'impact en termes de restructuration urbaine et de requalification des espaces publics, ou encore les coûts, ne sont pas mécaniquement compatibles. La négociation fait

76. Plus largement, sur ces deux lectures et leurs incidences dans la construction de la « politique de la ville » en France : LORRAIN D., « La dérive des instruments. Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique », *Revue française de science politique*, 56 (3), 2006, p. 429-455.

77. Voir la perspective de Cécile Frank sur le cadrage de la concertation dans le cas du projet de tramway à Montpellier, et celle de Nadia Arab sur les délais comme règle non négociée et pression temporelle exercée à l'endroit de la concertation publique comme de la dimension innovatrice du projet pour la ligne B du tram strasbourgeois.

alors sens « aux interfaces de registres qui peuvent se révéler très conflictuels selon les espaces traversés », c'est-à-dire en des espaces-frontières, du/dans le projet et de/dans la ville, transactionnels et transitionnels à la fois<sup>78</sup>.

De tels espaces intermédiaires peuvent être repérés au fil des textes à la fois dans le rapport à des frontières nationales, dans le cas de projets de tramways transfrontaliers (Antoine Beyer), mais aussi en relation avec des césures au sein des espaces urbains, du quartier à la métropole. Il suffit de penser à la relégation socio-spatiale des quartiers dits sensibles (Jean-Yves Causer, Sabrina Sinigaglia-Amadio). C'est aussi vrai des quartiers de gare, sur lesquels reviennent Viviane Claude et Maximiliano Soto. Se fondant sur le cas du Faubourg de Saverne à Strasbourg, ce dernier met en relief des scénarios possibles de restructuration de l'espace, par rapport à la mise en place d'une ligne de tramway (et la concertation qui s'y rapporte) abordée dans les différentes échelles territoriales et de référence concernées. Précisément, le projet de tram est situé au croisement de plusieurs cadres d'action (la mise en valeur du faubourg se comprenant dans une dialectique institutionnelle et spatiale entre proximité et distance) et échelons de perception (jusqu'au référentiel européen, beaucoup investi à Strasbourg).

L'enjeu transfrontalier de l'extension des réseaux de tramway urbain à Strasbourg et à Bâle, dans le Rhin supérieur, permet de questionner les frontières urbaines dans le lien aux frontières du projet lui-même, s'agissant d'un mode de transport collectif qui vise justement à favoriser des circulations élargies, en participant de l'émergence de bassins de vie transfrontières, donc particulièrement propices à dépasser les frontières-lignes des États. En même temps, de tels projets sont concrètement loin d'aller de soi. Antoine Beyer a raison de souligner les éléments de cadrage juridiques, techniques et politiques, c'est-à-dire « la difficulté des autorités organisatrices à gérer les marges d'un système dont l'attractivité repose sur l'extension du réseau mais aussi la continuité du service. Or, le partage territorial (ou modal) des tâches et la répartition du financement entre diverses autorités organisatrices rend ce deuxième objectif difficile à atteindre, d'autant que s'y ajoutent des enjeux locaux de pouvoir », ainsi que la question des réglementations différentes et de « l'interopérabilité technique des systèmes de transport parfois non-compatibles ». Il est alors d'autant plus intéressant d'examiner en quoi des projets récents sont susceptibles de traduire ou non une innovation, et par quels dispositifs de négociation des solutions hybrides peuvent se dessiner. Antoine Beyer focalise sur deux aires urbaines voisines se réclamant de la coopération transfrontalière et de la promotion des transports collectifs en développement durable : Strasbourg et Bâle. Usant d'une mise en perspective sur le temps long, il analyse, lui aussi, le tramway non seulement comme un projet de transport urbain mais comme un projet d'agglomération, en l'espèce à dimension transfrontalière. En d'autres termes, la question est de savoir ce qui se transforme quand le tram franchit une frontière nationale (sachant qu'il peut y avoir continuité urbaine), « tant sur la place des lignes nouvelles dans le système

78. Sur le concept d'espace-frontière, HAMMAN Ph., *Éléments pour une sociologie des espaces-frontières*, dossier d'Habilitation à diriger des recherches en sociologie, université de Metz, 2009 (3 vol.).

urbain et régional de mobilité que, plus généralement, dans la gestion partagée de gouvernance des agglomérations ». Repère-t-on ou pas, à travers ces lignes de tram qui peuvent être lues comme des projets-frontières, des inflexions sensibles dans la structuration des espaces urbains transfrontaliers ?

En effet, si des transactions territoriales se dégagent, c'est à travers l'émergence et la détermination d'un espace-frontière pouvant être appréhendé en particulier comme un objet- et un projet-frontière – ce que représente bien le tramway, matériellement et comme processus (c'est aussi pour cela qu'il incarne un « grand projet » urbain, on l'a dit). Les enjeux du développement urbain transfrontalier l'illustrent : recomposer des périmètres d'action qui sont immanquablement aussi des lieux de vie inscrits dans des histoires locales suppose de réaffilier des représentations du territoire, afin de dépasser des visions binaires et exclusives opposant des centres et des périphéries, le développement et la ruralité, la modernité et la tradition, etc. Cette reconstruction s'apparente à l'invention d'un espace intermédiaire, que peut figurer le réseau de tramway<sup>79</sup>. La question est celle de la construction politique d'un système (territorialement) partagé, qui passe par une gouvernance commune des transports et de leur gestion, laquelle demeure incomplète. Les intégrations tarifaires sont un exemple, où des expérimentations partielles sont menées petit à petit, mais toujours sur des espaces intermédiaires de projet. Ces derniers autorisent précisément d'autant plus facilement l'innovation que celle-ci demeure limitée à l'espace de l'expérience, sans modifier les routines nationales et territoriales. Aussi, au-delà du formalisme de la négociation économique en jeu entre les parties sur ce type de dossier, repère-t-on des transactions secondes. Il est question d'accommodements relatifs au territoire du projet transfrontalier, en partant de transactions premières fondées sur un principe légitime stabilisé (celui des textes de coopération transfrontalière ; dans le Rhin supérieur, au moins depuis le Traité de Karlsruhe de 1996 fondant les Groupements locaux de coopération transfrontalière<sup>80</sup>) et en cherchant à établir des accords de second rang dans ce cadre général, en l'adaptant (effet de traduction) mais aussi en le « durcissant » localement comme des règles ou, *a minima*, des conventions territoriales de nature à permettre la diffusion d'un « modèle ». Antoine Beyer le rappelle, ce qui semble neuf côté français est bien établi côté suisse et allemand, où les formules tarifaires partagées entre plusieurs sociétés de transport (*Tarifgemeinschaft*) voire même les communautés de transport public (*Verkehrsverbände*) sont devenues la norme. Les négociations transfrontalières constituent dès lors un analyseur opérant pour comprendre des enjeux qui se posent entre modes de transport urbains et régionaux en France, avec une acuité croissante à l'heure de la mobilité et de l'intermodalité revendiquées, à savoir les ventes combinées, avec une tarification régulée, de billets et d'abonnements

79. HAMMAN Ph., *Éléments pour une sociologie des espaces-frontières*, op. cit., p. 357-358. Par analogie, voir aussi MEYER M., « Objet-frontière ou projet-frontière ? Construction, (non) utilisation et politique d'une banque de données », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 3 (1), 2009, p. 127-148.

80. WASSENBERG B., *Vers une euro région ? La coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000*, Bruxelles, PIE - Peter Lang, 2007.

entre bus de ville, service départemental et trains express régionaux, notamment, qui passent par la conclusion de partenariats entre institutions organisatrices et gestionnaires. C'est là encore un processus inter-échelles en train de se faire *via* des espaces intermédiaires qui fonctionnent d'autant mieux qu'ils s'incarnent dans des réalisations matérielles, à la fois constatables et ouvertes à l'imaginaire.

## Des regards croisés et transversaux sur le projet urbain de tramway

Fondé sur ces différents questionnements dont nous avons essayé de resituer le fil directeur, ce livre offre au lecteur trois niveaux d'appréhension.

Pris un à un, les différents textes, provenant à la fois de chercheurs reconnus et plus jeunes, tous spécialistes de leur sujet, proposent autant d'entrées dans la problématique du « projet négocié », à partir d'études centrées sur les projets urbains de tramway – comme objet et/ou comme analyseur. Ils couplent des références théoriques en sociologie, en urbanisme et plus largement en sciences sociales, et un travail de terrain, avec des enquêtes par observation, notes ethnographiques ou encore par entretiens approfondis, associées à des sources documentaires (archives, presse, matériaux cartographiques et visuels...).

### *Cinq regards croisés*

En même temps, un parcours est proposé, à partir d'un certain nombre de connexions (mais d'autres sont bien sûr possibles). L'ouvrage est organisé en cinq parties, qui se répondent et se complètent, en même temps qu'elles suggèrent un cheminement, à la fois thématique et socio-spatial. À chaque fois, deux ou trois textes sont plus spécialement mis en dialogue.

À partir du constat, relevé plus haut, d'imbrication forte des registres technique et politique autour du projet de tramway, le volume s'ouvre sur des approches relationnelles des configurations de projets qui sont aussi des configurations d'offre politique. Un panorama des projets de tramway strasbourgeois et montpelliérains à partir des magazines municipaux et intercommunaux est proposé par Philippe Hamman et Christine Blanc, d'où se dégage la diversité des scènes de négociation et leurs limites. Ce travail de configuration d'enjeux politiques, économiques, sociaux et environnementaux interconnectés dans et par la fabrique de la ville est doublement prolongé et précisé: d'une part, Nadia Arab focalise sur les conflits socio-techniques dans la structure des négociations des projets de tramways à partir du cas de la ligne B à Strasbourg; de l'autre, François Nowakowski interroge les images du projet urbain de tramway publiées dans les magazines municipaux et intercommunaux de Montpellier et de Strasbourg de 2002 à 2008, qui incarnent singulièrement l'offre politique et se partagent entre information et promotion.

Une deuxième partie revient sur ce qui semble in-négociable mais fait souvent polémique, à savoir la sécurité du projet de tram, pour les biens comme les personnes. Face à cet enjeu protéiforme (sécurité-sûreté-surveillance...), les configurations d'acteurs se révèlent complexes, et fluctuantes d'une aire urbaine à

une autre, tant sur les actions à mener que leur désignation. Georgia Terzakou le montre, en s'intéressant à la négociation de transports urbains sûrs, qui se comprend en permanence entre différents registres : les modes d'énonciation, les politiques locales entreprises et les logiques organisationnelles des collectivités et des sociétés de transport. Les conditions socio-politiques sont ici centrales ; Audrey Freyermuth s'y attache pour tirer les fils d'une décision singulière, celle de la mise en place de la vidéosurveillance dans les transports publics strasbourgeois (à commencer par le tram), en 2000, analysée comme un enjeu de subversion de l'ordre politique municipal, y compris et peut-être d'abord entre compétiteurs socialistes concurrents pour un *leadership* local. Alors que des incidents dans le tram, qui ont donné lieu à l'intervention de la police, valent à Catherine Trautmann d'endosser une figure « gauchisée », en refusant de condamner les jeunes incriminés, son successeur à la mairie – lorsque celle-ci devient ministre –, Roland Ries, va faire un choix différent, avec l'implantation de caméras dans les tramways et les bus, qui peuvent s'analyser comme un instrument d'une « guerre des maires ». La stratégie distinctive du « maire remplaçant » consiste ainsi à « prétendre regarder pour être vu par les *insiders* », comme l'explique l'auteure, qui conclut : « C'est la cible électorale ainsi que l'image politique qui sont retravaillées et personnalisées et par là orientent l'étiquetage du tramway comme un lieu à risque exigeant l'installation de caméras. »

Cet enjeu de la sécurité apparaît particulièrement sensible dans le cas du tramway, dans la mesure où ce mode de transport est aussi présenté comme un outil visant à produire du lien (matériel et symbolique) au sein d'un espace urbain parcouru par des frontières : entre centre-ville et quartiers périphériques, entre communes d'une agglomération, etc. Ceci conduit à faire se rencontrer, dans l'espace-même du tram ou ses abords, des groupes sociaux ordinairement séparés – à l'exemple des personnes âgées et des groupes de jeunes convoqués dans le discours politique autour de la vidéosurveillance du tram à Strasbourg. C'est pourquoi une troisième partie interroge la problématique des discriminations socio-spatiales, offrant un autre regard sur les déplacements urbains. Jean-Yves Causer opère une mise à distance de cet enjeu inséparable du projet de tramway à travers un point critique sur la littérature en sciences sociales. Il revient sur la question de la spécificité des discriminations socio-spatiales par rapport aux discriminations en général et leur caractère cumulatif, et souligne en quoi ces discriminations marquées par les relations à l'espace et au territoire contribuent aux logiques urbaines de cloisonnement et d'enfermement. Une étude empirique se penche ensuite sur les « quartiers sensibles » en tant qu'espaces spécifiques de discriminations socio-spatiales. Sabrina Sinigaglia-Amadio retient le quartier de Borny, dans l'agglomération messine, en y appliquant un double questionnement : celui des liens qui existent entre le rapport au territoire et à la mobilité dans la ville, et celui des effets symboliques et effectifs de ces rapports sur les habitants et la ville (« comment les tracés des “voies de communication” produisent la ville, disent des choses de la ville, donnent des indices des rapports sociaux qui sont institués »).



Ce regard porté sur les discriminations dans la ville, et ce qui est construit comme un élément de réponse, à savoir une requalification urbaine liée au projet de tramway, invite à ne pas uniquement considérer les acteurs institutionnels et techniques dans l'élaboration du projet, mais également les habitants à qui ils s'adressent, dans leur diversité sociale et spatiale; la question de la sécurité du réseau et ses perceptions y conduit également. L'enjeu est complexe car susceptible de faire apparaître (et parfois de susciter) des groupes mobilisés, des collectifs qui s'organisent, sans pour autant faire disparaître les « muets », résignés ou exclus, ni non plus de possibles épisodes d'expressions violentes. La problématique de la concertation et de la participation autour du projet de tramway irrigue ainsi la quatrième partie. Elle est essentielle pour cerner le « projet négocié », car c'est là qu'on peut s'attendre à trouver de réels échanges, tant par l'obligation légale que par l'affirmation des collectivités à pratiquer une démocratie locale exemplaire. Pour autant, négocie-t-on véritablement un projet comme le tramway, construit comme structurant de la fabrique de la ville? Sur quoi portent les procédures mises en place: le projet en tant que tel ou de possibles aménagements à la marge? Pour répondre aux groupes les plus mobilisés ou les plus touchés par les opérations menées? Pour, somme toute, négocier le projet ou communiquer sur ses vertus, afin de susciter l'adhésion par un effet performatif? Cécile Frank et Marie Heitz fournissent des clefs de réponse reposant sur leurs enquêtes respectives à Montpellier et à Strasbourg, ainsi mises en parallèle. Cécile Frank fait ressortir tout le travail de cadrage de la concertation dans le cas du projet de tramway à Montpellier, et Marie Heitz se focalise sur l'épisode de l'extension de la ligne C du tramway à Strasbourg, en pointant les enjeux d'une consultation qui se révèle particulièrement sujette à polémique et voit s'interpénétrer les scènes technique, associative, politique et même juridique. C'est à chaque fois la prégnance des espaces d'inscription du projet qui ressort, en même temps que celle de l'espace de négociation qui est alors susceptible de s'ouvrir ou non.

Une cinquième section de l'ouvrage approfondit cette dimension socio-spatiale en interrogeant les impacts du projet de tramway sur l'espace public et ses transformations – et cela de deux façons: à partir d'un espace qui conjugue tout spécialement le mouvement et sa territorialisation, à savoir la gare et son quartier, à la fois lieu d'échanges et pôle de connexion; et à partir de projets transfrontaliers de tramways. Viviane Claude entre par la socio-histoire des avatars de la place de la gare à Strasbourg tout au long du xx<sup>e</sup> siècle. Ceci permet de voir à la fois plus loin – en restituant l'épaisseur des processus historiques qui façonnent ce qui peut faire lieu et lien: au défi permanent du passage, c'est bien la négociation du projet, et ses acteurs, qui est interrogée et configurée – et plus près – les « petits arrangements » que décèle l'auteure sont autant de modes dialogiques de penser les rapports du projet à l'espace public. C'est également ce dont nous parle Maximiliano Soto, en questionnant la mise en valeur de la proximité et du passage dans les dimensions globales/locales du projet urbain à travers le cas de la ligne C du tram au Faubourg de Saverne à Strasbourg. Là aussi, il en va d'échelles d'action et de perception (le quartier, la ville, l'agglomération, les prolongements

transfrontaliers, la référence européenne...), de relations entre espace public et privé, entre espace où l'on vit ou que l'on traverse pour se rendre ailleurs dans la ville, et plus largement des rapports entre « aménagement » et « ménagement<sup>81</sup> » lorsque des actions de développement urbain – à l'exemple des extensions du réseau de tramway – sont confrontées à des enjeux patrimoniaux dans un quartier « qui a une histoire ». Convoquer le temps long, comme le fait Maximiliano Soto, permet de mieux saisir les enjeux en cours à l'heure actuelle, et spécialement ceux de la ligne F du tram et de la concertation que la collectivité souhaite mener dans le quartier.

De passages et de frontières dans et de la ville, et de leurs modes d'organisation et d'aménagement à travers des projets de tramway, il est aussi question à travers une perspective transfrontalière. Elle permet à la fois de tenir des points de comparaison par rapport aux cas strasbourgeois et montpellierain en élargissant le regard, et d'interroger des circulations de projets souvent évoquées mais qui méritent un examen affiné. Si le tramway de Montpellier s'est inspiré de celui de Strasbourg, ce dernier aurait emprunté – outre au projet de Grenoble – à un « modèle rhénan » incarné à Freiburg et Bâle.

Étudier des réalisations et des projets de tramway dans des villes suisses et allemandes, qui sont connues pour n'avoir pas rompu avec le développement de ce mode de transport urbain, prend une valeur heuristique, à deux titres. D'abord, bien des situations germaniques ont servi ou servent encore de modèles aux acteurs en France, suivant une dimension rétrospective. Une lecture davantage prospective s'y ajoute, par rapport aux extensions envisagées de train-tram autour de Strasbourg. Ces projets sont transfrontaliers, et permettent donc de prolonger le questionnement des espaces de négociation dans la ville : comment négocier entre villes, entre régions et de part et d'autre d'une frontière<sup>82</sup> ? À travers ce qui se fait, se défait et se transforme dans les entre-deux (ceux des États et de la ville à la fois), c'est de la consistance d'espaces-frontières que dépend la réalité de la négociation et/ou de la transaction<sup>83</sup>, c'est-à-dire de la production de transversalité en lieu et place de démarches verticales, y compris dans la traduction locale de projets. En effet, le processus de traduction repose analytiquement sur deux phases distinctes, celle de fabrication d'une connaissance partagée des questions en jeu, puis celle véritablement opérationnelle<sup>84</sup>. Schématiquement, la première phase est ascendante (produire une mise en commun cognitive), alors que la seconde est descendante (passer d'une norme générale à sa mise en œuvre

81. MARIÉ M., *Les Terres et les Mots*, op. cit.

82. HAMMAN Ph., « Vers un intérêt général transfrontalier ? Projets communs de part et d'autre de la frontière franco-allemande », *Les Annales de la recherche urbaine*, 99, 2006, p. 102-109 ; ZANGHI D., « La coordination de projet, "l'espace-rue" de Genève à Annemasse », JOLÉ M. (dir.), *Espaces publics et cultures urbaines*, Ministère de l'Équipement, Lyon, CERTU/Institut d'Urbanisme de Paris, 2002, p. 121-131.

83. Pour une réflexion plus étayée, en particulier sur les enjeux transfrontaliers, HAMMAN Ph., *Éléments pour une sociologie des espaces-frontières*, op. cit.

84. CALLON M., « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 36, 1986, p. 169-208 ; LASCOUMES P., *L'éco-pouvoir, environnement et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, p. 7.

locale). Plutôt qu'un tel modèle inscrit en verticalité, ce sont toutes les adaptations à chaque fois nécessaires qui se dégagent, et non une simple transposition. Y a-t-il alors place pour de possibles hybridations dans des projets urbains nationaux, comme pour le prolongement vers Kehl en Allemagne du réseau de tram de la Communauté urbaine de Strasbourg? Ou s'agit-il plutôt de regards de « réassurance » en direction d'expériences validées dans des pays voisins, avant d'opérer une traduction territoriale, où la négociation sera plus ou moins encadrée par l'exemplarité exhibée du « modèle » de référence et les ressources des acteurs-passeurs? Ou encore surestime-t-on ces modes de circulation de projet dans leur effectivité? Ce sont ces questionnements qui retiennent Antoine Beyer, examinant les projets de tramways dans le Rhin supérieur et l'aménagement transfrontalier.

### *Quatre angles transversaux qui se recourent*

À un troisième niveau de lecture, celui de la cohérence d'ensemble de l'ouvrage et de sa mise en perspective, quatre apports transversaux des contributions méritent d'être soulignés.

D'abord, l'entrée par la négociation dans le projet de tramway permet d'approcher les discriminations et les ségrégations socio-spatiales urbaines sans se centrer sur la seule lecture du quartier et des groupes « à problèmes », ainsi qu'une littérature scientifique et pratique l'a développé autour de la politique de la ville et des émeutes urbaines de 2005<sup>85</sup>. Penser le tramway comme un projet urbain, appréhendé à plusieurs échelles et renvoyant à divers espaces de références, permet de décentrer le regard et de restituer une épaisseur sociale et spatiale plus large et mieux fondée à ces phénomènes.

Ensuite, les textes de ce recueil permettent d'avancer dans une réelle approche croisée des enjeux de requalification et de développement urbains dans un contexte de montée en puissance du répertoire de la « ville durable<sup>86</sup> », en liant dans l'observation des politiques locales comment sont concrétisés ou non les pans environnementaux et sociaux du développement durable, pensés ensemble. Ce décloisonnement manque fréquemment, entre les études urbaines se concentrant sur les quartiers, les violences et les expressions non institutionnelles d'opposition aux décisions publiques, et celles abordant la ville sous l'angle environnemental et de ses expressions organisées (champ associatif, parti écologiste...). Le projet de tramway donne, au contraire, à voir les interactions entre ces deux scènes d'action publique ; il se situe directement à leur intersection, permettant de penser ce qui se noue spécifiquement dans la négociation au niveau des espaces intermédiaires. Des dimensions comme la qualité de vie, l'accès aux services ou

85. Pour un point, les réflexions de BLANC M. *et al.*, « Émeutes en banlieue : lectures d'un événement », *Espaces et sociétés*, 128-129, 2007, p. 15-21.

86. En témoigne toute une littérature récente : COUTARD O. et LÉVY J.-P. (dir.), *Écologies urbaines*, Paris, Anthropos-Économica, 2010 ; EMELIANOFF C., STEGASSY R. (dir.), *Les pionniers de la ville durable. Récits d'acteurs, portraits de villes en Europe*, Paris, Autrement, 2010 ; LAIGLE L. (dir.), *Vers des villes durables : trajectoires de quatre agglomérations européennes*, Paris, PUCA, 2009 ; LEFÈVRE P. (dir.), *Voyages dans l'Europe des villes durables*, Paris, PUCA, 2008.

la sécurité des espaces publics permettent d'en rendre compte, sans segmenter abusivement les enjeux.

En troisième lieu, la démarche pluridisciplinaire de l'ouvrage prend au sérieux le projet comme un « processus » ou une « aventure », connaissant différents épisodes (l'« affaire » du pont Churchill à Strasbourg, celle de l'accès à la mer en transports en commun à Montpellier, etc.) et autant de tentatives de mises en récit (dont les magazines des collectivités sont un des vecteurs) qui supposent de déchiffrer des « intrigues », au sens de Paul Veyne<sup>87</sup>. Une dimension se révèle décisive, celle de la temporalité du projet, confrontée à la labilité du temps social (la perception par les habitants de l'avancée du projet au moment des travaux, celle du fonctionnement des lignes de tram par la suite...) et du temps politique (les mandatures...), et qu'il est pourtant *en même temps* bien difficile de négocier. Il s'agit aussi de dépasser des hypothèses formulées sur les projets supposés être mobilisateurs (par exemple à travers leurs seules icônes), pour regarder de plus près les enjeux sociaux et cognitifs d'une mise en visibilité dans l'espace politique réel, notamment à travers la question de l'acceptabilité sociale et citoyenne du projet et de ses divers registres, en fonction des espaces d'inscription et de perception. On est alors en mesure de mieux saisir ce que désigne *in situ* la « demande sociale<sup>88</sup> », si souvent invoquée (voire anticipée, en fonction de préconceptions) par les élus dans l'action publique territoriale.

Pour terminer, le choix de différents terrains en France – à commencer par Strasbourg et Montpellier, qui font l'objet d'une lecture suivie au fil de l'ouvrage ; mais il est aussi question de Grenoble et de Metz, etc. –, tout comme leur discussion à partir de situations transfrontalières allemandes et suisses dans l'espace du Rhin supérieur, vient enrichir l'importante question théorique autant que méthodologique de la construction de ce qui soutient la comparabilité<sup>89</sup>. À ce titre, ce livre collectif essaie de pointer quelques incontournables de toute analyse comparative, liant travail empirique et élaboration conceptuelle.

87. VEYNE P., *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Le Seuil, 1971.

88. ANQUETIN V. et FREYERMUTH A. (dir.), *La figure de l'« habitant »*. *Sociologie politique de la « demande sociale »*, Rennes, PUR, 2008.

89. CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, 2000.