

LE TRAMWAY SAINT-DENIS-BOBIGNY ENTRE ENJEUX ET USAGES

LA DÉCISION À L'ÉPREUVE DU TERRITOIRE

1781

Jean-Marc Offner

Toujours en quête de nouveauté – qu'il s'agisse de regarder autrement des choses anciennes ou de mettre en lumière des objets inédits – le monde de la recherche est grand consommateur de notions en tout genre. Mais, sur le marché des idées, le cycle de vie du concept s'avère généralement rapide. Cela commence souvent par de l'importation (d'un autre pays, d'une autre discipline). Quelques pionniers hardis acculturent ensuite leurs collègues. La diffusion s'accélère dès lors exponentiellement, suivie d'un usage immodéré. Puis, quelques mauvais coucheurs déclarent que les situations ne sauraient ressortir toutes d'un même traitement, que le concept à la mode est par trop polysémique, etc. Les promoteurs de la première heure expliquent alors qu'il faut effectivement raison garder, qu'ils ne détiennent pas le monopole de l'explication mais que ce serait dommage de jeter le bébé avec l'eau du bain. Et le véritable travail peut enfin commencer dans la sérénité. Pour autant, les phases initiales n'auront pas été inutiles (Duran, 1998) !

La notion de gouvernance suit rigoureusement ce processus. C'est donc la fleur au fusil qu'une équipe de chercheurs (Bernard Jouve, RIVES-ENTPE ; Christian Lefèvre et Jean-Marc Offner, LATTS-ENPC) se mit, pleine d'optimisme, en quête de gouvernance, à la faveur d'un contrat avec le Programme interdisciplinaire de recherches Villes du CNRS (Jouve, Lefèvre, Offner, 1995). Si la moisson fut relativement fructueuse en Emilie Romagne – à travers l'analyse de l'émergence institutionnelle de la cité métropolitaine de Bologne (Jouve, Lefèvre, 1996) –, en Seine-Saint-Denis en revanche on fit chou blanc : pas de trace de gouvernance dans le cas du tramway Saint-Denis-Bobigny.

Que recherchions-nous donc ? Dans les nombreuses significations désormais attachées au terme de gouvernance, deux reviennent fréquemment (CURAPP, 1996 ; Balme, Faure, Mabileau, 1998 ; Gaudin, 1998 ; Stoker, 1998). La première dimension renvoie à l'idée d'une autonomisation des agendas locaux, les collectivités territoriales ne se contentant plus de mettre en œuvre des politiques publiques nationales mais prenant l'initiative, élaborant programmes et projets. La seconde dimension de la gouvernance explicite une volonté de cohérence

sinon de pilotage (gouvernabilité) de cette action publique locale. Un acteur collectif doté de capacités intégratives : quintessence de la gouvernance urbaine. C'est ce que nous sommes allés chasser en Seine-Saint-Denis.

Mais, en guise d'acteur collectif, c'est le bon vieux modèle centre-périphérie qui se retrouva dans la gibelotte, modèle en particulier peu enclin à faire de l'évaluation un outil privilégié de la gestion locale. Quant à la cohérence, elle apparut moins comme résultat de négociations entre acteurs (à la faveur de réseaux d'action) que comme sous-produit heureux de la diversité potentielle des usages de l'équipement considéré.

Une victoire des périphéries obstinées

Lorsqu'en juillet 1992 est mis en service le premier tronçon de la ligne de tramway Saint-Denis-Bobigny, cette inauguration fait figure de victoire. Victoire de la banlieue sur le centre-ville ; le transport collectif urbain de qualité n'est plus l'apanage du seul Paris intra-muros. Victoire d'élus communistes qui ont dû batailler ferme pour obtenir les financements de la Région et de l'État. Le processus de décision du tramway Saint-Denis-Bobigny illustre donc, à la caricature, le modèle « centre-périphérie » cher aux observateurs français.

La mise sur l'agenda des principaux acteurs du transport en région parisienne (RATP, Syndicat des transports parisiens, directions régionale et départementale de l'Équipement) d'un projet de tramway en Seine-Saint-Denis résulte d'une sorte de quiproquo initial. En effet, lorsque le secrétaire d'État aux Transports Cavaillé lance auprès des industriels un concours pour la conception d'un nouveau tramway standard français, en 1975, les villes de province seules sont concernées. Mais une série d'opportunités va se conjuguer à l'évolution des argumentaires techniques pour que la faisabilité puis la crédibilité d'un tramway en Seine-Saint-Denis se renforcent. Le problème des liaisons de banlieue à banlieue a été soulevé par le Schéma Direc-

Page de gauche : cohabitation

Les Annales de la Recherche Urbaine n° 80 81 0180 930 XI 98/80 81/1781 METL

teur d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France dès 1976. Des études sur les rocade en transport collectif ont été effectuées par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme régional. L'échec des projets de couloirs réservés pour autobus a accru l'intérêt des transports « en site propre » lourd. Après une longue politique du tout-métro, la RATP s'est déterminée à diversifier sa gamme de matériel. Enfin, le projet de rocade autoroutière A86 a libéré des capacités de voirie sur la Nationale 186, itinéraire potentiel du tramway.

Aussi, quand en 1982 l'étude de faisabilité d'une ligne de tramway entre Saint-Denis et Bobigny – les deux principales villes du département de la Seine-Saint-Denis, dans la proche banlieue Nord de Paris – est effectuée par la RATP et la direction départementale de l'Équipement, le projet semble définitivement... sur les rails. Il faut dire que le contexte politique s'avère particulièrement favorable. La Gauche est au pouvoir ; le ministre des Transports, le président de la RATP, le président du conseil général de Seine-Saint-Denis et les maires des communes que le tramway doit desservir sont tous communistes. En 1984, le projet est inscrit dans le contrat de plan État-Région et l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique se déroule dans les quatre communes de Saint-Denis, La Courneuve, Drancy et Bobigny.

Mais le processus est arrêté en 1986 par l'arrivée d'une majorité de droite à l'Assemblée nationale (première cohabitation). Pour des motifs tant politiques que de doctrine, la Région, désormais appuyée par le Gouvernement, tente de faire prévaloir la solution d'un autobus en site propre. Les municipalités et le conseil général vont défendre la solution « tramway » – en particulier à travers des campagnes de presse (le « tram ouais ») – au nom d'arguments techniques, urbanistiques et économiques mais aussi en vertu des responsabilités des collectivités locales à développer.

Ainsi, le conseil général – auquel en région Île-de-France la décentralisation n'a pas dévolu de compétences en matière de transport collectif – prend l'initiative de la défense du projet, allant même jusqu'à proposer d'y contribuer financièrement. Le retour au pouvoir des socialistes en 1988 débloquent la situation, le financement de l'opération faisant l'objet d'une convention signée en mai 1989 entre la RATP et le conseil général. Ce dernier participe au projet pour 7,2 % de son coût total, somme pouvant être comprise comme une contribution au surcoût d'investissement du tramway par rapport au « site propre » autobus ainsi qu'aux frais engendrés par les mesures d'insertion du tramway dans les sites urbains.

Satisfaire les justes revendications

Présentant le tramway dans une plaquette, le président du conseil général de Seine-Saint-Denis écrit en 1992 : « Fruit de 10 années de concertation et de persuasion, la mise en place de cette infrastructure constitue pour l'ensemble des séquanodionysiens une source de légitime

fierté et la concrétisation d'importants choix politiques [...]. Fruit d'une collaboration active entre le conseil général, les villes de Bobigny, Drancy, La Courneuve, Saint-Denis et la RATP, le tramway de Seine-Saint-Denis se veut exemplaire du rôle que peuvent jouer les collectivités locales lorsqu'elles sont à l'écoute des besoins du public ».

Pour formaliser autrement le propos, et pour le lire entre les lignes à la lumière de l'historique du projet, on soulignera deux traits de cette action publique : elle reste « périphérique » ; elle se légitime a priori.

En premier lieu, il n'y a à l'évidence pas autonomie du local dans l'élaboration de cette décision. Allié ou adversaire, l'État central reste omniprésent, par les discours techniques qu'il diffuse, par les financements qu'il contrôle. Si beaucoup d'acteurs se trouvent en présence, on ne peut pour autant parler de polycentrisme : la dualité est permanente, État et Région d'un côté (les décideurs, d'accord ou pas entre eux), communes et Département de l'autre. Ces collectivités locales constituent bien un « gouvernement périphérique », au sens où Albert Mabileau utilisait cette expression pour définir le modèle centre/périphérie, qui offre « un cadre conceptuel pertinent pour aborder l'étude du gouvernement local, si on admet que celui-ci constitue un système ouvert sur son environnement dont le centre étatique se présente comme un élément déterminant ; le système de gouvernement local est plus ou moins déterminé par les circuits de communication et les mécanismes d'échange qu'il entretient avec l'État central – il est un gouvernement périphérique. Cette situation dans l'ordre politique interne implique que les institutions locales soient soumises à deux processus contradictoires. La centralité du politique, consacrée aussi bien par l'idéologie libérale que marxiste, tend à réserver à l'État ou à la classe dominante la maîtrise de l'espace politique au nom de l'intérêt général ou par le jeu des rapports de production, de telle sorte que concrètement le gouvernement local est placé sous la dépendance politique du centre étatique. Cela ne signifie pourtant pas que les relations entre le national et le local soient univoques, car le local exerce aussi une influence sur le système politique national, qui se traduit, d'une part, par une résistance au contrôle du gouvernement central et, d'autre part, par une pression permanente pour influencer les décisions de celui-ci dans le sens des intérêts locaux » (Mabileau, 1985).

La frontière entre le modèle centre-périphérie et une approche « multi-acteurs » en termes d'interactions, d'imbrication, de construit collectif, de coproduction, s'avère certes floue, affaire de pondération. Mais il ne semble pas possible d'affirmer, dans le cas du tramway Saint-Denis-Bobigny, que « l'importance du travail d'interprétation des politiques nationales par les autorités locales s'apparente à une création originale et autorise la qualification de politiques publiques locales » (Gerbaux et Pongy, 1993). Les caractéristiques des « nouveaux modes de faire dans les politiques urbaines », telles que Jean-Pierre Gaudin (1993) les explicite, ne sont pas au rendez-vous :

la décentralisation n'a pas touché le secteur des transports urbains, déjà de la compétence des villes en province mais sous la tutelle de fait de l'État en région Ile-de-France ; le désengagement financier de l'État n'y est donc pas à l'ordre du jour ; les procédures contractuelles, très en vogue durant les années 70 et le début des années 80, dans ce secteur des transports collectifs et des déplacements, ont laissé la place à des négociations au coup par coup entre l'État et les collectivités locales.

Dans les deux conjonctures politiques qu'a connues le tramway Saint-Denis-Bobigny, les collectivités locales concernées restent « périphériques ». Lorsqu'il y a consensus avec l'État, il s'agit d'appliquer une politique nationale, en tentant de figurer parmi les premiers servis. Lorsque la mésentente avec l'État et la Région s'installe, il n'y a pas négociation et polycentrisme, mais affrontement de deux légitimités politiques.

Ce thème de la légitimité renvoie à la seconde caractéristique importante du projet. Alors que les nouveaux modèles de l'action publique locale ressortissent d'une vision « constructiviste », où procédural et substantiel s'entremêlent, le processus décisionnel du tramway Saint-Denis-Bobigny s'appuie sur une légitimité a priori, aux fondements intangibles.

Une évaluation jugée sans objet

Les motifs avancés par les collectivités locales en faveur du tramway s'organisent en quatre registres de justification : la rationalité technique (les déplacements de banlieue à banlieue se développent et l'automobile ne saurait prendre en charge seule cette mobilité) ; la demande sociale, médiatisée par les élus locaux (porte-parole des habitants, ils réclament un équipement collectif que d'autres, ailleurs, ont déjà obtenu) ; les valeurs de gauche (la promotion du transport collectif, le maintien d'une industrie ferroviaire française) ; le renforcement des identités locales (reconnaissance du bassin d'emploi Bobigny-Saint-Denis, structuration d'un département au tissu urbain hétérogène, amélioration de la qualité des espaces publics des communes).

Cette présentation se cale relativement bien avec les quatre composantes du « référentiel » des politiques publiques que définit Pierre Muller (1995) : des valeurs (en l'occurrence d'ordre sociologique et macro-économique), des normes (des « besoins » de déplacement à satisfaire), des algorithmes (l'effet du tramway sur l'aménagement urbain), des images enfin, celles d'une population rassemblée autour de ses élus pour revendiquer une égalité de traitement par rapport aux grandes villes et à la ville-centre.

Dès lors, le « référentiel » dominant du projet du tramway Saint-Denis-Bobigny apparaît clairement politique, et non pas sectoriel (au sens où il y aurait un secteur

des transports). Le « rapport au monde » – pour reprendre encore une expression de Pierre Muller – que propose l'histoire du tramway reste bien le face-à-face entre les dominants et les dominés, le centre et la périphérie.

À l'instar de la rhétorique de l'intérêt général, le mode de justification du tramway ne souffre pas la discussion. L'équipement en cause n'est pas un moyen censé répondre à un objectif, mais une revendication en soi. Il n'y a pas de controverses, pas de discussions sur cette interprétation de la réalité sociale et territoriale en termes de centre et de périphérie : le débat politique national a rangé ce paradigme aux oubliettes de l'histoire. Pas de négociation ni d'échange politique pour faire avancer le dossier autrement que par le haut ; les communautés ou réseaux existants ne sont pas à cet égard pertinents.

Si l'on admet de qualifier le tramway de politique locale, c'est donc moins en tant qu'élément d'un programme sectoriel (de transport, d'aménagement urbain) que comme instrument exemplaire d'un comportement politique global de collectivités locales « périphériques » par rapport au système décisionnel central. A ce titre, le tramway s'avère bien porteur d'une idée d'un problème : le sous-équipement de la banlieue ; d'une représentation d'un groupe social : les habitants de la « ceinture rouge » parisienne ; d'une théorie du changement social : la mobilisation politique des « bastions » de gauche face à l'État central.

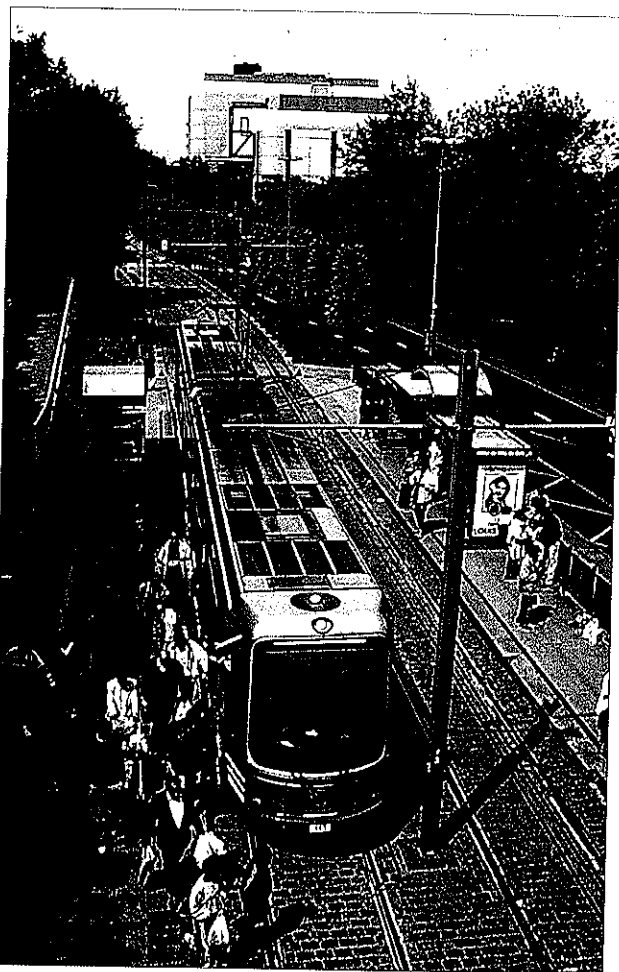
On comprend alors que dans ces conditions la question du sens du tramway ne se pose pas. La finalité du projet se sublime dans sa réalisation. Les usages sont d'une



Site propre

certaines façon accessoires. Le procédural se suffit à lui-même. On rétorquera naturellement qu'élus et techniciens locaux sont attentifs à la façon dont les habitants perçoivent et utilisent le tramway, que les bons chiffres de fréquentation ont été présentés comme une validation de convictions initiales du Département et des municipalités.

Néanmoins, comment expliquer autrement que par l'inutilité de la légitimation a posteriori la modestie, voire l'inexistence, d'une véritable démarche d'évaluation ex post ? Dans une vision interactionniste des processus décisionnels, l'*homo strategicus* subsiste, mais ses intérêts, les objectifs qu'il poursuit, sont contingents. Partant, l'évalua-



Usage

tion de l'action publique se fait maïeutique, miroir et accompagnement du changement. Elle révèle à la fois les enjeux de la situation analysée et les positionnements des acteurs par rapport à ces enjeux, dans une démarche d'apprentissage : d'où l'expression d'évaluation « endoformatrice », outil de « coproduction explicite et raisonnée de l'action publique [...], où se négocient diverses grilles d'interprétation de la décision et de l'action » (Monnier et Spenehauer, 1992). En cela, les démarches évaluatives font bien partie intégrante du nouveau modèle de l'action publique locale (Offner, 1996).

Dans le cas du tramway Bobigny-Saint-Denis, proposer une évaluation de cette sorte ne devait donc pas s'avérer pertinent, bien que la décision de construire une telle infrastructure laisse en suspens de nombreuses questions : pour quels types de déplacements serait-elle utilisée de manière privilégiée (petits trajets locaux, déplacements de rocade ou

vers Paris, en correspondance avec les autobus du réseau départemental, etc.) ? Quelles formes d'insertion urbaine les diverses mesures d'accompagnement favoriseraient-elles ? Participerait-elle à une structuration de l'espace plutôt linéaire, ou polarisée autour de certaines stations ? Répondrait-elle, finalement, à des logiques territoriales plutôt municipales, intercommunales, départementales ou régionales (Offner, 1991) ? En un mot, tout n'était pas joué, loin de là, une fois la décision prise.

Une évaluation « en temps réel » avait la capacité d'activer, sinon de créer, le réseau des acteurs contribuant à articuler le projet tramway avec d'autres actions concernant l'aménagement des espaces collectifs, l'habitat, le commerce, l'emploi, etc., politiques qui mettent en jeu nombre d'élus municipaux aux délégations diverses, plusieurs services techniques, des organismes para-municipaux. L'évaluation comme outil de coordination... En matière de transport, l'évaluation est de plus une obligation légale. Dans son article 14, la loi d'orientation des Transports intérieurs de 1982 impose la réalisation de « bilans » des grands projets d'infrastructure, bilans concernant les effets économiques et sociaux, établis par le maître d'ouvrage au moins trois ans et au plus cinq ans après la mise en service.

De fait, l'évaluation du tramway Bobigny-Saint-Denis va être modeste. La RATP, comme pour tous ses projets, va effectuer des enquêtes auprès des voyageurs afin de connaître non seulement le trafic mais aussi les caractéristiques des trajets effectués, les transferts modaux (des usagers du tramway ont-ils abandonné leur voiture ?), les zones d'attraction des stations. La direction régionale de l'Équipement, responsable officiel de l'évaluation, va avec l'aide de la direction départementale de l'Équipement et de la RATP, se préoccuper des aspects les plus techniques, tout en esquissant complémentirement un suivi urbanistique (DREIF, 1994). Le conseil général, pour sa part, ne va pas aller au-delà de l'expression d'une volonté de prise en charge de l'évaluation socio-économique proprement dite (évolution des prix fonciers et immobiliers, des emplois, etc.). Évaluation minimaliste donc, effectuée pour l'essentiel par des acteurs centraux – RATP et DREIF –, les acteurs locaux – municipalités et conseil général – évitant soigneusement de s'engager dans cette activité évaluative.

Les propositions des chercheurs de coordonner les travaux de suivi ponctuellement effectués dans des cadres universitaires, voire de prendre en charge le secrétariat ou l'animation de comités de pilotage de l'évaluation – tels qu'ils ont pu exister à Lyon pour le suivi du métro ou aujourd'hui à Toulouse pour le suivi du VAL – n'ont pas suscité de réaction, au-delà d'une réunion initiale (séminaire LATTES-ENPC du 11 avril 1995 : *Les suivis des projets de transport urbain. Le cas du tramway Saint-Denis – Bobigny*).

Par la suite, dans le cadre du contrat de plan État-région d'Île-de-France, une instance technique d'évaluation « transports en commun et routes », présidée par Marcel Boiteux, s'est penchée sur le tramway. Il s'agit pour l'es-

sentiel d'une analyse de la pertinence des méthodes d'évaluation socio-économiques *a priori* des projets de transport et non d'une évaluation *a posteriori* des politiques de transport. L'instance ne comprend d'ailleurs aucun représentant des communes. La démarche, de fait, cherche avant tout à poursuivre les réflexions antérieurement développées dans un groupe de travail du commissariat général du Plan (présidé également par Marcel Boiteux), présentées dans un rapport intitulé *Pour un meilleur choix des investissements*.

Derrière la frilosité des pratiques d'évaluation se cachent parfois des préoccupations de gestion directe par les élus locaux du succès ou de l'échec de leurs projets. Dans le cas présent, les trafics atteints ont crédité le tramway d'une image positive, même si par ailleurs la faiblesse de ses « impacts » urbains relativise la portée des argumentaires initiaux. Parallèlement, il arrive aussi que les blocages institutionnels réduisent la portée des évaluations. Dans le cas présent, il est indéniable que l'héritage des traditions communistes s'accommode mal de telles démarches inévitablement partenariales : le respect inégal de l'autonomie municipale entrave à la fois les efforts de coopération intercommunale et limite à leur plus simple expression les missions de coordination que le Département pourrait être en mesure de remplir. La situation dans la Seine-Saint-Denis – où cohabitent communistes orthodoxes et refondateurs – exacerbe ce souci d'indépendance et de non ingérence.

Ces bonnes raisons de limiter le « bilan » à son strict minimum légal, de refuser de faire de l'évaluation un outil de pilotage et de coordination des politiques locales, ne doivent pas faire oublier l'explication première : la légitimation *a priori* de la décision du tramway. En tant qu'équipement collectif conquis par la « périphérie », victoire sur le « centre », le tramway se suffit à lui-même, qu'il serve à transporter des enfants ou des chômeurs, des ménages ou des salariés, qu'il favorise ou non l'implantation de nouveaux commerces ou la réhabilitation de logements anciens.

La cohérence territoriale en question

Un appareil technico-politique fragmenté à l'extrême, des espaces de référence multiples... Ce n'est pas le territoire qui va fournir au projet du tramway Saint-Denis – Bobigny sa cohérence. En revanche, la diversité des significations du projet et, partant, des usages en fonction des échelles géographiques permettrait à l'ensemble des acteurs de se mobiliser complémentirement et non conflictuellement pour la mise en œuvre d'un objet unique mais polysémique.

L'intégration à venir du territoire et du local

« Je ne vois aucune spécificité scientifique telle que les instruments élaborés pour les politiques publiques nationales ne soient pas applicables à l'analyse des politiques locales », écrivait Jean-Claude Thoenig (1989). Le passage du national au local modifie pourtant la nature même, et pas

seulement l'échelle, des politiques publiques, imposant d'autres outils d'observation. C'est ce que sous-entend Pierre Muller (1992) lorsqu'il affirme que « le niveau local apparaît comme un lieu de mise en cohérence de l'action publique, un lieu d'intégration de ses différentes dimensions ». Au national, le sectoriel ; au local, la coordination.

Cette thèse du territoire intégrateur s'avère plus délicate à réfuter que celle postulant l'homothétie entre le national et le local. La figure du maire comme intégrateur suprême, « médiateur du rapport global/sectoriel de sa ville » (Faure, 1989), « maître d'œuvre du puzzle » (Mény, 1985), semble presque allée de soi, tant est puissante la rhétorique de la ville comme « acteur collectif ».

Mais deux types de constats relativisent fortement cette figure. En premier lieu, les analyses fines de terrain mettent en évidence à l'envi l'extrême éparpillement des acteurs et de leurs compétences. Qu'il s'agisse de souligner « la fragmentation des secteurs publics communaux » (Lorrain, 1991), les difficultés de coordination provoquées par la division technico-politique du travail (Lefèvre et Offner, 1993) ou l'autonomie relative des maires-adjoints vis-à-vis du premier édile (Borraz, 1995), c'est non seulement la forte dilution du pouvoir local qui apparaît mais aussi l'idée sous-jacente que tout cela ne fait pas (plus ?) forcément système. Les dysfonctionnements dans la gestion des communautés urbaines – plus ou moins mal dissimulés dans la majorité des cas par le cumul des mandats de maire de la ville-centre et de président de la Communauté – illustrent bien la puissance des facteurs de désagrégation du local.

L'exemple du tramway Saint-Denis-Bobigny est pareillement significatif. Ici comme bien souvent, la superposition des espaces fonctionnels et des territoires institutionnels n'est pas assurée. Si en effet l'on admet en première approximation que les quatre communes desservies par la ligne de tramway représentent l'espace fonctionnel du projet, il n'existe pas d'instance locale *ad hoc*, faute en particulier de coopération intercommunale. En outre, les répartitions de compétences multiplient les institutions partiellement pertinentes, sans pour autant les hiérarchiser. Région, Département, municipalités, ont à plusieurs titres leur mot à dire sur le tramway. Quelle collectivité locale serait dès lors en mesure d'assurer la cohérence ? Et n'est-ce pas de fait l'exploitant, l'opérateur de réseau, la RATP en l'occurrence, qui joue officieusement ce rôle de coordination, justement parce que sa compétence n'est pas, d'abord, territoriale ?

Ainsi, la proposition initiale s'inverse. Ce n'est plus le local qui met en cohérence les sectoriels, mais le sectoriel qui fait office d'intégrateur territorial.

Le sociologue pose en des termes différents le problème de la cohérence, parlant d'« effet localité ». Pour le politiste, la « cohérence » du local est produite par la configuration systémique du paysage technico-politico-administratif. Du « système politico-administratif local » (Crozier et Thoenig, 1975) au « gouvernement » des villes (Lorrain, 1991) et à la « gouvernance » urbaine (Le Galès, 1995), il

s'agit toujours de souligner le jeu des interactions entre une multiplicité d'institutions, même si suivant les modèles proposés le poids relatif des différents acteurs (représentants de l'État, entreprises de services publics, organismes privés...) change. Le « territoire » du local est métaphorique, il se confond avec celui du système d'action dessiné par les acteurs participant à la décision.

Le sociologue, pour sa part, croit à un territoire concret, lorsqu'il parle de l'effet-localité ; un territoire pétri d'histoire, d'identité collective, de communauté (Benoît-Guilbot, 1991) ; un et indivisible... comme l'était la République avant la décentralisation. On ne peut certes nier qu'existe dans certaines situations une efficacité des relations de proximité, alimentée à la fois par l'accumulation dans le temps des liens sociaux et par la référence à un « récit » consensuel. Mais comment ignorer la concomitance de ce discours sur le territoire comme lieu de cohérence avec les évolutions antagonistes du cadre institutionnel (la décen-

Diversité des échelles et des usages

Pour le géographe, le territoire est affaire de contiguïté, de limites, de polarisation, mais aussi d'échelle. La focale d'observation modifie la représentation des objets territoriaux, qui acquièrent ainsi une pluralité d'interprétations. Point sur une carte à petite échelle (au sens technique des cartographes), une ville se fait étendue sur une carte à grande échelle. Ligne sur le plan RATP, le tramway devient élément de l'espace public sur le terrain.

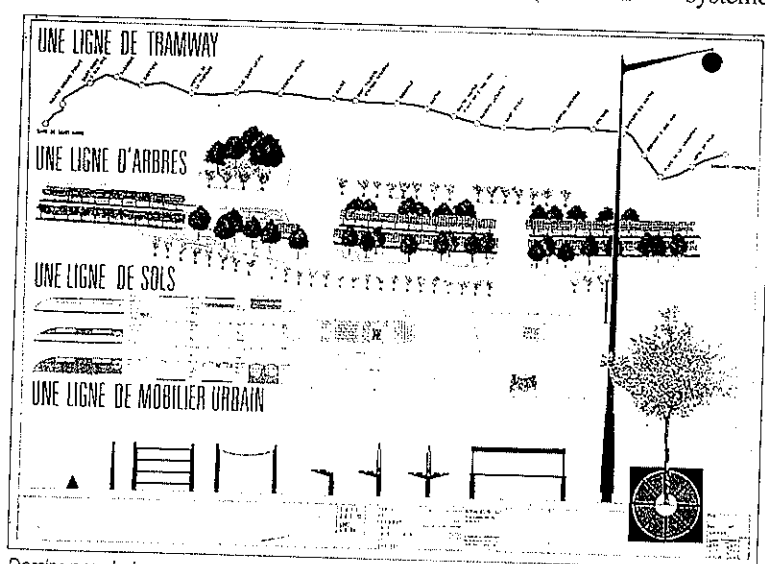
Par cette approche, la cohérence potentielle d'une décision n'est plus produite par le système d'acteurs dans lequel elle s'inscrit, ni par le territoire sur lequel elle s'applique, mais par sa capacité à trouver sens dans plusieurs grilles de conception et d'usage. Un équipement public, une infrastructure, sont toujours à la fois parties prenantes du lieu qu'ils occupent mais également éléments de systèmes territoriaux plus larges. Il y a donc place pour des

processus de traduction, qui vont permettre à des acteurs hétérogènes de se reconnaître dans un même projet. L'analogie avec l'orchestre ou la troupe de théâtre donnant leur interprétation (une parmi beaucoup mais une seule) d'une œuvre n'est donc pas la bonne. Il conviendrait plutôt de filer la métaphore historique, Fabrice à Waterloo, la petite et la grande histoire : la perception d'un événement est modifiée par l'échelle temporelle d'appréhension. Mais l'ensemble des perceptions coexistent. Il en est de même dans le cas des objets territoriaux, pour lesquels des visions complémentaires et non concurrentes vont permettre la création d'accords, le plus souvent implicites, porteurs de cohérence. La production de sens s'effectue non par la synthèse négociée de points de vue initialement diversifiés mais par l'élaboration de modalités de cohabitation de ces points de vue.

Comme l'écrit Robert Salais (1997), en suggérant des ressemblances entre action économique et gouvernement des villes : «... tous deux autorisent, et même nécessitent, des épreuves sur la réalité des choses faites. Le demandeur (ou l'usager) peut tester la présence ou l'absence, la suffisance ou l'insuffisance des propriétés qu'il en attendait. Plus encore, ces choses lui révèlent *a posteriori*, en bien ou en mal, ce qu'il en attendait. »

Dans le cas du tramway Saint-Denis-Bobigny, les logiques municipales, intercommunale, départementale, de petite couronne, régionale, peuvent ainsi se superposer, l'équipement étant à la fois outil de requalification des espaces autour de stations et d'homogénéisation des tissus urbains traversés, d'accroissement de l'accessibilité locale et d'amélioration des déplacements entre la banlieue et Paris, etc.

S'agit-il là d'autre chose que des « figures de style du discours politique local [qui] travestissent la puissance des référentiels afin de doter les décideurs politiques territo-



Dessins pour le tramway par le Bureau des paysages

tralisation) et du contexte économique (la globalisation). Fin du territoire jacobin (Balligand et Maquart, 1990), fin des territoires (Badie, 1995)... La déconnexion s'accroît entre les espaces socio-économiques des politiques mises en œuvre par les collectivités locales et leurs territoires de compétence, au fur et à mesure que se despatialisent les déterminants des comportements des ménages comme des entreprises. L'organisation en réseaux fait désormais concurrence à la proximité comme principe de structuration de l'espace (Offner et Pumain, 1996). Dès lors, le discours de la décentralisation se présente comme une ultime défense vis-à-vis de ces forces de désagrégation des territoires. Le local au secours du territorial, en quelque sorte !

Encore faudrait-il que ce local ne soit pas lui-même fragmenté, émietté, comme on l'a vu précédemment. « Ce mouvement de réhabilitation des vertus culturelles de chaque territoire se réalise autour d'une globalité fictive délimitée par des frontières communales, intercommunales, départementales ou régionales... » (Faure, 1995).

riaux de marges de manœuvre conséquentes » (Faure, 1995) ? L'ambiguïté comme instrument de minimisation des conflits trouve en tout cas une efficacité spécifique en matière territoriale car à la polysémie énoncée par les décideurs correspond une réalité de la diversité des usages. Le tramway Saint-Denis-Bobigny est bien utilisé à la fois pour des petits trajets, à l'instar d'un réseau local d'autobus, mais aussi en rabattement vers les stations de métro conduisant à Paris ; il a à la fois contribué à un début d'unification – au moins paysagère – de l'axe de la Nationale 86, tout en offrant l'opportunité d'aménagements de micro-espaces pour les piétons. La demande – la « main invisible » des usages – est facteur de cohérence.

Mais pour que cette cohérence intercalaire fonctionne, deux conditions sont nécessaires. Il convient d'une part que la diversité des usages potentiels puisse se concrétiser, donc que les mesures d'accompagnement, les modes d'exploitations, les conditions de tarification n'entravent pas certains usages ou ne les hiérarchisent pas abusivement. Il convient d'autre part que les représentations sociales des usages de l'équipement concerné appréhendent sans conflit cette même diversité. Sans la première condition, la polysémie perd de sa crédibilité, des institutions risquant de se désengager. Ainsi s'expliquent les controverses à l'encontre de projets TGV qui ne permettaient pas de produire un discours à échelle locale. Sans la seconde condition, il y a possibilité de conflit sur les usages eux-mêmes, d'éviction de certains par d'autres. On pense par exemple au Forum des Halles, à la fois galerie commerciale « haut de gamme » pour le centre de Paris et lieu de rencontre pour les jeunes banlieusards.

En ce qui concerne le tramway Saint-Denis-Bobigny, l'absence actuelle d'expression, politique ou autre, sur ses usages et ses usagers préserve à court terme la crédibilité du projet fondée sur sa justification *a priori* mais laisse ouvert à moyen terme la possibilité de conflits sur ses usages effectifs.

Rémanence du modèle centre-périérie

La virulence de ce modèle s'explique ici triplement : par un attribut territorial, la banlieue (et, qui plus est, la banlieue de la ville-capitale) ; par un rapport politique, un



Un air de printemps

parti politique minoritaire dans l'agglomération comme dans la région ; par une spécificité sectorielle, le faible pluralisme des doctrines techniques en matière de transport. Ces caractéristiques n'ont rien d'exceptionnel à ce territoire mais se retrouvent sur l'ensemble du territoire national. Il s'agit donc bien plus que d'une rémanence. Le modèle « centre-périérie » s'avère susceptible de perdurer dans maints endroits et domaines. En contrepoint, se dessine le « nouveau modèle » de l'action publique territoriale : des villes-centres, une absence de conflits politiques, une diversité cognitive, qui caractérisent pour plusieurs chercheurs les territoires dominés par les villes petites et moyennes (Le Galès 1995, Grossetti *et al.*, 1998). L'exemple présenté ici montre que le problème se retrouve au sein des aires métropolitaines. Le modèle de relations antérieur continue d'informer la réalité suivante.

Quant à la question de la cohérence, elle implique moins des controverses de politologues qu'un approfondissement des spécificités de la décision publique concernant les territoires sociaux et physiques. Les caractéristiques spatiales et temporelles, dans la conception comme dans l'usage, des objets territoriaux, réduisent la pertinence des grilles d'analyse et d'interprétation généralement mises en œuvre pour rendre intelligibles les processus décisionnels. Lorsque l'objet à produire se transforme suivant le point de vue adopté, les règles pour le saisir changent également...

Jean-Marc Offner

BIBLIOGRAPHIE

Badie B., *La fin des territoires*, Paris, éd. Fayard, 1995.

Balligand J.-P. et Maquart D., *La fin du territoire jacobin*, Paris, éd. Albin Michel, 1990.

Balme R., Faure A., Mabilleau A. (dir.) (1998), *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Grenoble, CERAT, C'ERIEP, AFSP, 1998.

Benoît-Guilbot O., « Les acteurs locaux du développement économique local. Y a-t-il un "effet localité" ? Avant-propos », *Sociologie du travail*, n° 4/91, pp. 453-459.

Borraz O., « Politique, société et administration : les adjoints au maire à Besançon », *Sociologie du travail*, XXXVII, 2, 1995, pp. 221-248.

Conseil général de Seine-Saint-Denis, *Ligne de vie* (plaquette de présentation du tramway), 1992.

Conseil régional d'Île-de-France, préfecture d'Île-de-France, *Rapport au comité de suivi. IIIème Contrat « Transports en commun et routes »*, président : M. Marcel Boiteux, décembre 1996.

- Crozier M. et Thoenig J.-C., « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, XVI, 1975, pp. 3-32.
- CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.
- Direction régionale de l'Équipement Ile-de-France, *Tramway Saint-Denis/Bobigny. Étude d'évaluation de l'impact urbain*, octobre 1994.
- Duran P., Thoenig J.-C., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, 1996, pp. 580-623.
- Duran P., « Gouvernance » (introduction au n° « Gouvernance urbaine »), *Politiques et management public*, vol. 16, n° 1, mars 1998.
- Faure A., « Le trousseau des politiques locales », *Politix* n° 7-8, octobre-décembre 1989, pp. 73-79.
- Faure A., « Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique », in *La construction du sens dans les politiques publiques*, sous la dir. d'A. Faure, G. Pollet et Ph. Warin, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 69-83.
- Gaudin J.-P., *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. QSJ ?, 1993.
- Gaudin J.-P., « La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1998, pp. 51-60.
- Gerbaux F. et Pongy M., « Le local des politiques publiques. De la localisation à l'approche multi-acteurs des politiques », in *Gouvernement local et politiques urbaines*, sous la dir. de S. Biarez et Jean-Yves Nevers, Grenoble, CERAT, 1993.
- Jouve B. et Lefèvre Ch., « Dynamique institutionnelle et culture politique territoriale : la cité métropolitaine de Bologne », *Revue française de sociologie*, XXXVII-3, juillet-septembre 1996, pp. 369-396.
- Jouve B., Lefèvre Ch., Offner J.-M., *La Gouvernance urbaine*, rapport LATTs, Champs-sur-Marne, avril 1995.
- Lefèvre Ch. et Offner J.-M., « Urban Transportation : Who Governs ? », *Urban Affairs Quarterly*, vol. 28/3, 1993, pp. 480-500.
- Lorrain D., « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, n° 4, 1991, pp. 461-483.
- Mabileau A., « Les institutions locales et les relations centre-périphérie », in *Traité de science politique*, sous la dir. de M. Grawitz et J. Leca, Paris, Presses Universitaires de France, 1985.
- Mény Y., « Les politiques des autorités locales », in *Traité de science politique*, sous la dir. de M. Grawitz et J. Leca, Paris, Presses Universitaires de France, 1985.
- Monnier E. et Spenlehauer V., « L'évaluation dans le triangle de la décision. Opinions singulières et processus pluraliste », *Politiques et management public*, vol. 10, n° 3, septembre 1992, pp. 61-82.
- Muller P., « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, avril 1992, pp. 275-292.
- Muller P., « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in *La construction du sens dans les politiques publiques*, sous la dir. d'A. Faure, G. Pollet et Ph. Warin, L'Harmattan, 1995, pp. 153-179.
- Offner J.-M., « Le tramway Saint-Denis-Bobigny entre réseaux et territoires », *Recherche-Transports-Sécurité*, Inrets, n° 29, mars 1991, pp. 17-24.
- Offner J.-M. et Pumain D., *Réseaux et territoires. Significations croisées*, La Tour d'Aigues, éd. de l'Aube, 1996.
- Offner J.-M., « Théories de l'action et méthodes d'évaluation », *Pouvoirs locaux* n° 31, 1996, pp. 24-30.
- Salais R., « Postface. Action publique, gouvernance et conventions de l'État : éléments d'un problème », in *Le gouvernement des villes*, F. Godard (coord.), Paris, éd. Descartes, 1997.
- Stoker G., « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale de sciences sociales*, n° 155, mars 1998, pp. 19-30.
- Thoenig J.-C., « Débat », *Politix* n° 7-8, octobre-décembre 1989, pp. 115-123.

> Jean-Marc Offner est directeur de recherche au LATTs (Laboratoire Techniques-Territoires-Société), professeur à l'ENPC et à l'ENSPTT. Ses travaux portent principalement sur l'action publique locale et la décision territoriale. Dans le cadre du Groupement de recherche Réseaux du CNRS, il s'intéresse également à la socio-économie des réseaux techniques et des services urbains.