



QUARANTE ANS DE

TRAMWAYS

EN FRANCE





INTRODUCTION

XAVIER DESJARDINS

Professeur à l'université Paris-Sorbonne

UMR Espaces, Nature et Culture (ENEC)

À regarder le développement des réseaux de tramway en Europe depuis les années 1970, la singularité française saute immédiatement aux yeux (Émangard, 2011 ; Desjardins, Maulat, Sykes, 2014). C'est en France que le nombre de nouvelles lignes est le plus élevé. En 2016, vingt-six agglomérations possèdent une ou plusieurs lignes de tramway, contre seulement trois en 1980. Peut-on expliquer cette singularité par une ambition particulière pour les villes ? Dans toute l'Europe, la volonté d'œuvrer en faveur d'un développement plus « durable » est proclamée (Hall, 2014). Pour cela, une place moins importante doit être dévolue à l'automobile. La nécessité de « refaire la ville sur la ville », c'est-à-dire de reconquérir les espaces urbains abandonnés (friches industrielles ou commerciales) ou les quartiers de logements moins attractifs, est partout affirmée. Si tous les pays partagent peu ou prou les mêmes ambitions en matière d'urbanisme, il n'y a qu'en France que cet objectif s'est traduit aussi massivement par le recours au tramway comme levier pour transformer les villes et la mobilité de leurs habitants.

Dans cette partie de l'ouvrage, les auteurs montrent qu'une combinatoire institutionnelle très particulière a favorisé l'émergence des projets de tramway. Jean-Charles Blaison, Julie Morin et Philippe Ventejol présentent le développement du réseau de tramway en Ile-de-France, depuis les premiers projets des années 1970 jusqu'aux réalisations contemporaines. Martine Meunier-Chabert et Isabelle Trêve-Thomas montrent comment le développement des réseaux de tramway s'est appuyé sur une conception et des outils renouvelés de l'articulation entre les réseaux de transport et l'urbanisme. Caroline Gallez s'intéresse à la manière dont les réseaux de tramway se sont construits de manière concomitante à la lente, mais constante montée en puissance des groupements intercommunaux. Le témoignage de Patrick Ferri revient enfin sur les nombreuses difficul-



tés rencontrées par le tramway de Clermont-Ferrand, des premières discussions dans les années 1970 jusqu'à son inauguration en 2006. Ces différentes contributions permettent ainsi de décrypter les différents éléments de cette combinatoire institutionnelle favorable.

Le tramway est « enfant de la décentralisation ». Les lois dites « Deferre », du nom du ministre de l'Intérieur qui les a promues au début du premier septennat de François Mitterrand, en 1982 et 1983, ont transféré aux communes des responsabilités en matière d'urbanisme, notamment celles de réaliser les documents d'urbanisme et de piloter de grands projets d'aménagement. La décentralisation était déjà en germe, sinon dans la loi, du moins dans les pratiques et les esprits dès les années 1970. Aussi, les élus communaux se sont-ils saisis rapidement de ces compétences nouvelles. En Seine-Saint-Denis, dans les années 1980, différentes communes d'une banlieue alors uniformément « rouge » font du tramway qui va relier Saint-Denis à Bobigny, un des outils d'affirmation de leur projet territorial. À Nantes comme à Grenoble, villes pionnières pour le développement du tramway, ce mode de transport est indissociable d'une volonté d'affirmer la singularité d'un projet local.

Le tramway est ensuite « compagnon de l'intercommunalité ». Comme le démontre Caroline Gallez, le tramway s'est développé dans une relation dialectique avec l'émergence politique des agglomérations : il est à la fois le levier qui a permis de consolider les équilibres et les accords intercommunaux, et le produit qui donne à voir et symbolise les capacités nouvelles des groupements intercommunaux. En 1973, une taxe assise sur la masse salariale des entreprises de plus de 10 salariés est créée pour financer les transports collectifs urbains : le versement transport. Les règles instaurées pour pouvoir instituer cette taxe, et notamment l'imposition d'un seuil démographique minimal, vont inciter les communes à se regrouper. Dans les années 1990, deux lois donnent un coup d'accélérateur aux regroupements intercommunaux : la loi sur l'administration territoriale de la République de 1992, puis la loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale de 1999. Quoi de mieux qu'un nouveau lien ferré entre différentes communes d'une agglomération pour signifier la solidarité nouvelle qui les unit ?

Le développement du tramway est enfin contemporain d'une proximité de plus en plus grande entre les mondes professionnels des transports et de l'urbanisme, au point de créer une forme singulière d'urbanisme de réseaux. Martine Meunier-Chabert et Isabelle Trêve-Thomas montrent que les promoteurs du tramway ont cherché des effets « urbanistiques » variés à travers leurs projets : revalorisation des centres urbains, densification de certains faubourgs ou encore rénovation et requalification de quartiers d'habitat social. De nouveaux instruments pour articuler transports et urbanisme ont alors été créés, notamment les contrats d'axe. Cette hybridation des problématiques d'urbanisme

et de transport est également un effet du développement intercommunal : le législateur a voulu que transport et aménagement de l'espace fassent partie des compétences obligatoires de tout groupement de communes.

Décentralisation, intercommunalité, nouvel urbanisme des réseaux : les chapitres de cette partie démontrent l'importance de ces trois ingrédients pour expliquer ce retour du tramway. Toutefois, si ces éléments ont facilité les investissements nécessaires pour construire de nouvelles lignes de tramway, il ne faudrait pas penser que ce retour se soit réalisé sans confrontation, sans tergiversation ni sans abandon. De nombreux projets ont été avortés : à Amiens, à Toulon, sur l'île de la Réunion, etc. D'autres ont été abandonnés avant d'être repris et transformés, par exemple à Reims ou à Caen. L'histoire des « réussites » ne doit pas faire oublier celle des « échecs ». Si la situation institutionnelle s'est révélée (souvent) favorable, elle n'a pas retiré aux décisions de réaliser (ou non) le tramway leur dimension fondamentalement politique.

Si les logiques institutionnelles ont favorisé le développement du tramway, elles ont également contribué à en fixer les caractéristiques. Les réseaux sont marqués par la répartition des compétences héritées de la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982. Les communes et leurs groupements organisent les transports urbains, les départements les services routiers interurbains, les régions l'offre ferroviaire régionale. En 2015, la loi portant la nouvelle organisation territoriale de la République a confié à la région l'ensemble des transports interurbains, limitant ainsi la concurrence entre fer et pneu. Mais la limite entre urbain et non-urbain demeure : la réussite d'une interconnexion à Mulhouse (Taverne, Dreyer, 2011) ne doit pas faire oublier que la règle générale est l'ignorance entre réseaux de tramway urbains et chemins de fer régionaux, quand bien même le nom de « tram-train » est utilisé, comme à Nantes ou Lyon. Par ailleurs, si la place réservée à l'automobile a été réduite au profit du tramway, le développement des infrastructures routières a été massif dans les zones périurbaines. Autour des grandes agglomérations, c'est un urbanisme presque totalement asservi aux nécessités de l'automobile qui s'est développé au cours des quatre dernières décennies...

Faut-il critiquer le tramway pour ses effets territoriaux trop limités ou, au contraire, souhaiter l'extension des réseaux pour qu'ils contribuent sur des portions plus larges des bassins de vie urbains à une mobilité moins dépendante de l'automobile ? Le réseau de tramway en est-il à un début encourageant ou à un développement déjà satisfaisant ? L'autobus pourra-t-il demain avoir les mêmes effets que le tramway en termes de transformation des espaces traversés ? Bref, quelle est la pertinence territoriale des réseaux de tramway ? Il n'y aura jamais de réponse unique à cette question. En effet, hier comme aujourd'hui, cela dépend... du territoire que l'on souhaite. ■■