

**- LA LIGNE B, UN NOUVEAU PROJET A FAIRE ADVENIR
DANS UNE SITUATION BALISEE**

Introduction

En mars 1995, C. Trautmann gagne les municipales avec 52% des voix dès le premier tour. Ce succès est interprété comme le signe d'un plébiscite du tramway et le maire de Strasbourg reste à la tête de « sa » ville en étant conforté dans sa politique de déplacements et de transports urbains. Le Conseil de Communauté, quelque peu modifié à la suite des municipales, se réorganise mais C. Trautmann en reste la présidente et R. Ries, son premier adjoint à la ville de Strasbourg, est maintenu dans ses fonctions de premier vice-président en charge des transports. Avec la nomination de C. Trautmann au ministère de la Culture, il deviendra le patron politique du projet ligne B. On est alors au début d'un nouveau mandat municipal ce qui laisse présager d'une stabilité politique pour les six années à venir. Et, s'il a fallu attendre les municipales de 1995 et la mise en place du nouveau Conseil de Communauté avant d'annoncer officiellement le lancement de la ligne B, il est maintenant temps d'accélérer le processus pour réitérer le pari de 1989 et inaugurer la nouvelle ligne avant les municipales de 2001. En septembre 1995, le Conseil de Communauté approuve la configuration générale à moyen terme du réseau de tramway et, en décembre 1995, vote l'engagement des études de la ligne B. Le projet est ainsi formellement engagé et annoncé aux strasbourgeois avec une promesse d'inauguration à l'automne 2000.

On entre donc dans le processus d'élaboration de la ligne B. L'objectif de ce chapitre est d'en examiner le lancement. Les données empiriques conduisent alors à orienter l'analyse dans deux directions complémentaires.

Premièrement, on décrira ce que l'on peut identifier comme la première séquence du processus d'élaboration : elle signe l'engagement formel du projet, en définit les lignes directrices et en alloue les moyens. Deux aspects seront passés en revue. D'une part les décisions fondatrices majeures du projet. D'autre part le dispositif d'action retenu sur lequel il ne sera pas nécessaire de s'attarder dès lors qu'il reconduit celui mis en place avec la ligne A, explicité dans le chapitre précédent et sur lequel on reviendra plus longuement dans le chapitre 6 relatif au pilotage du projet. Cet examen est important parce qu'il montre comment les intentions du projet sont fixées et contribue à spécifier les enjeux et les moyens du passage à l'acte.

Le deuxième temps de l'analyse sera ensuite consacré à l'exploration de ce que la direction de projet entend par « *maintenant, le tramway, on sait ce que c'est* ». Cela conduira à accorder une large place à un ensemble d'éléments qui fournissent des enseignements sur la dynamique

globale du projet et indiquent les caractéristiques de la situation telle est connue et perçue par les acteurs au moment où le projet est enclenché.

En arrière plan, ces différents aspects de l'analyse illustrent de manière concrète en quoi la ligne B s'inscrit dans une situation de continuités avec l'histoire du tramway strasbourgeois dont les principaux déterminants ont été traités dans le chapitre précédent. En premier plan, ce chapitre vise à démontrer que la ligne B, pour être un nouveau projet, prend place dans une situation balisée. L'importance de cette caractéristique tient dans le fait qu'elle joue un rôle déterminant dans la compréhension des pratiques et des enjeux qui structurent le processus d'élaboration et particulièrement le pilotage du projet.

A. LA PREMIERE SEQUENCE DE L'ELABORATION : L'ENONCIATION DE FINS ET DE MOYENS PREETABLIS ET OPERATOIRES

1 - La ligne B : des décisions fondatrices prédéfinies

S'il a fallu attendre que se tiennent les municipales de 1995, la mise en place du nouveau Conseil de Communauté et l'approbation du projet de réseau (septembre 1995) pour lancer officiellement le projet ligne B, on assiste ensuite à une accélération du processus. En décembre 1995, le Conseil de Communauté vote la décision d'une deuxième ligne et arrête, selon les termes de la direction de projet (Ditram) quatre « *décisions fondatrices majeures* ». Elles portent sur les délais, le coût d'investissement, les choix de branches et les principes directeurs d'aménagement des espaces et d'implantation de l'infrastructure.

Ces décisions ont trois caractéristiques :

- premièrement, elles correspondent simultanément à l'énonciation de fins et de moyens et au lancement du projet, ce qui revient à constater que le projet est engagé sur la base de fins et de moyens clairement établis ;
- deuxièmement, elles désignent des prescriptions incontournables formulées par les élus ;
- troisièmement, hormis peut-être les considérations financières, elles ne sont pas issues d'un processus de conception initié avec l'engagement du projet mais sont le résultat d'éléments antérieurs ou extérieurs au projet qui positionnent la deuxième ligne à la fois comme une phase dans un réseau et comme une ligne dans une histoire locale.

Les délais : un impératif politique

Tout d'abord, au programme de la ligne B : des délais. En la matière, la donne est simple. Ni négocié, ni négociable, le temps imparti est imposé par le temps du mandat municipal : la ligne B doit être inaugurée avant les échéances électorales de 2001. Cette injonction politique n'est susceptible d'aucune dérogation et le projet, qui a moins de six ans pour voir le jour, est annoncé aux strasbourgeois avec la promesse d'une inauguration à l'automne 2000. Le projet s'inscrit ainsi dans le cadre d'une temporalité bornée par une date de fin, celle-ci relevant exclusivement de considérations électorales et donc politiques.

Un coût global à respecter

Autre élément fondamental du programme : un coût et son corollaire, un budget. Sur le plan financier, l'affaire est un peu plus compliquée et demande d'évaluer la capacité d'investissement et d'estimer le coût final. Les principaux acteurs de ce calcul sont représentés par les élus de la CUS, son service financier et la CTS. C'est ici que la situation de coproduction entre la CUS et la CTS, Compagnie des Transports Strasbourgeois, trouve sa manifestation la plus matérielle dès lors que la capacité d'investissement dépend des ressources propres de la Communauté Urbaine et de l'emprunt que va devoir contracter la CTS. Plusieurs hypothèses faisant varier les taux d'inflation, le versement transport et les impôts locaux permettent d'envisager, pour les six ans à venir, une capacité d'investissement comprise entre 185 M euros et 277 M euros (valeur 1995). Et, s'appuyant sur l'expérience de la ligne A, le coût moyen d'un km linéaire est évalué à 23 M euros (valeur 1995)⁷⁹. Sur ces bases, la CUS et la CTS décident d'attribuer au projet un budget global calibré autour de 262 M euros (valeur 1995).

Ce calibrage budgétaire n'énonce pas seulement les moyens financiers alloués à la ligne B, il définit dans le même temps une contrainte du projet. Pour la CUS, qui veut rester vigilante sur l'endettement de la collectivité comme pour la CTS, qui supporte les risques d'investissement et d'exploitation, il est clair que les coûts sont un objectif à respecter. Ce qui constitue, après les délais, la deuxième caractéristique des enjeux liés à la concrétisation du projet.

Des choix de destination à desservir

En décembre 1995, le projet de réseau propose quatre options possibles : 1/ réalisation de l'ensemble des branches au centre ville – 2/ priorité à la desserte du Nord – 3/ priorité à la desserte du Sud-Est – 4/ priorité à la desserte du Sud-Ouest. Quatre options conçues avec les études de configuration générale et dont la viabilité technique, économique et urbaine a été validée pour le réseau à court terme. C'est maintenant aux politiques de déterminer quelle sera l'option prioritaire pour la deuxième ligne.

Ils prennent la décision de trancher, au nom de l'intercommunalité, en faveur de la branche Nord. Elle permet de desservir, outre Strasbourg, trois autres communes situées au Nord de l'agglomération : Bischheim, Schiltigheim et Hoenheim. Ce choix est d'abord argumenté comme un choix politique. En effet, la ligne A profite essentiellement à la ville centre puisqu'en décembre 1995 seule une station sort du ban communal strasbourgeois et que son

⁷⁹ Les principaux postes budgétaires se distribuent entre les travaux d'infrastructures et d'aménagement, l'achat du matériel roulant, les honoraires de la maîtrise d'œuvre, les acquisitions foncières, les travaux de déviations des réseaux et les sondages archéologiques.

prolongement sur Illkirch ne sera décidé qu'en même temps que la ligne B. Il faut dire aussi que c'est surtout le noyau central, noble et prestigieux, qui bénéficie des lourds investissements jusque là consentis par la CUS. Ces résultats sont quelque peu contradictoires avec le projet d'agglomération qui assoie la légitimité du tramway sur sa capacité à se mettre au service du territoire de la Communauté Urbaine. Politiquement, il devient donc important vis à vis des élus de l'institution communautaire que la ligne B soit énoncée comme une ligne résolument intercommunale et que la vocation de requalification urbaine du tramway soit mise en pratique au-delà de la ville centre. A cette dimension politique s'ajoute une dimension territoriale : avec la desserte des trois communes Nord c'est également appliquer les résultats issus des études de configuration générale du réseau qui insistent sur l'importance de la revalorisation des centralités périphériques pour le devenir de l'agglomération.

Il faut cependant préciser que ce choix de l'intercommunalité est rendu possible par deux conditions préalables. La première renvoie à l'accord des maires des communes Nord et celui-ci semble indissociable du nouveau contexte socio-politique qui prévaut avec l'engagement de la ligne B et qui modifie la donne par rapport à la situation de la ligne A. En effet, à la fin des années 1980, lorsqu'elles cherchent à concilier mode de déplacement lourd et démarche de requalification urbaine, Nantes, Grenoble et Strasbourg défrichent un terrain vierge dans un contexte où les transports publics urbains laissent encore très sceptiques et suscitent bien des oppositions. Avec les années 1990 le contexte est sensiblement différent. A l'échelle nationale les TCSP ont davantage le vent en poupe, l'idée que le tramway est un outil d'aménagement urbain et pas seulement un outil de transport a fait son chemin et l'opinion publique commence à le regarder d'un meilleur œil⁸⁰. A Strasbourg, la ligne A circule depuis plusieurs mois. Qualifiée de succès urbain, elle est également annoncée comme un succès commercial et pour nombre d'acteurs locaux et d'observateurs, le tramway rencontre aussi un succès populaire. Ces évolutions ont, pour la ligne B, trois conséquences sur lesquelles tous les protagonistes du projet insistent. D'abord la question n'est plus de savoir s'il faut, ou non, faire un tramway mais « simplement » de définir la ligne que l'on va construire. Ensuite, contrairement à la ligne A, le tramway suscite maintenant l'adhésion des strasbourgeois comme celle des élus locaux ce qui inscrit le projet dans un contexte où il n'apparaît plus nécessaire de le défendre. La réélection de C. Trautmann avec 52% des voix dès le premier tour est d'ailleurs analysée comme le signe d'un plébiscite du tramway. Enfin, les avis convergent pour convenir qu'à l'échelle de l'intercommunalité « *la volonté de faire est une volonté partagée* » (Adeus). En somme, et pour reprendre les termes de la sociologie de l'innovation, la perception dominante est que la concrétisation du projet ne suppose plus la mise en œuvre d'un travail « d'intéressement ».

⁸⁰ Cf. *Transport public*, septembre 2000, n° 995.

Cette nouvelle dynamique se retrouve précisément à l'œuvre dans l'accord des maires des communes Nord auprès desquels la ligne A prend valeur de démonstration. Autrement dit, le choix d'une branche intercommunale est subordonnée à son acceptabilité politique et celle-ci prend corps dans le succès urbain, commercial et populaire de la ligne A voire dans la nouvelle représentation des transports publics urbains à l'échelle nationale.

Mais le choix de desserte suppose tout autant l'accord de la CTS, co-financeur et co-décideur des branches à desservir. L'hypothèse que l'on peut alors invoquer pour interpréter cet accord renvoie à la situation territoriale locale et aux critères de rentabilité de l'exploitant. En effet, Bischeim, Schiltigheim et Hoenheim sont les seules communes qui, avec Strasbourg, ont une densité supérieure à 3000 habitants au km² et qui, des quatre options testées avec le projet de réseau, offrent donc le potentiel de clientèle le plus important. Par conséquent, le poids et les enjeux de l'intercommunalité dans le choix de desserte, choix majeur du projet s'il en est, reviennent, du point de vue de l'exploitant, à opter pour une solution satisfaisante en regard de ses critères de rentabilité⁸¹.

Outre le choix d'une branche Nord, la desserte de l'université est votée au programme de la ligne B tandis que, pour résoudre les contraintes d'exploitation de cette branche Est, décision est prise de la compléter par un tronçon Sud-Ouest dont la viabilité avait été démontrée avec le projet de réseau. Le choix de cette troisième branche invoque deux avantages supplémentaires : d'un point de vue technique pour la recherche d'un nouveau dépôt et d'un point de vue politique pour préparer une autre ligne intercommunale. En dernier lieu, ces options sont également argumentées au nom de la flexibilité qu'elles autorisent dans le phasage du projet de réseau : elles conservent une capacité d'évolution suffisante pour s'adapter aux futures priorités de développement urbain et elles permettent de différer le choix à faire entre les réseaux à moyen terme 1 et 2 figurés plus haut.

La ligne B peut ainsi être qualifiée comme un projet qui articule une logique politique, économique et technique. Trois déterminants des choix de desserte retenus et qui, s'enracinant dans le projet d'agglomération, dans la ligne A et dans le projet de réseau, trouvent à s'énoncer rapidement autour de critères préétablis, dont les conditions de compatibilité ont déjà été mises à l'épreuve avec les études de configuration du réseau et dans un contexte désormais favorable au tramway.

⁸¹ En contrepartie, avec le choix de la desserte Nord, il faut rappeler que ce sont les grands ensembles du Neuhof (branche Sud-Est) et, avec eux, les objectifs de solidarité sociale auxquels le tramway doit participer, qui sont ainsi reportés à une phase ultérieure alors même que des travaux d'aménagement avaient déjà été réalisés dans ce secteur en vue d'accueillir la seconde ligne.

Des enjeux de requalification urbaine et d'efficacité du mode

La volonté politique assigne enfin au nouveau projet de s'inscrire dans la continuité de la première ligne. Les enjeux d'efficacité de l'infrastructure conservent toute leur place et il s'agit toujours de proposer une alternative à la voiture. En matière d'aménagement urbain, il s'agit aussi de reprendre les mêmes principes d'action que ceux arrêtés en 1989 : redistribuer la voirie aux dépens de la voiture, faire de la linéarité de l'infrastructure le support d'une « couture » et d'une intégration urbaines, poursuivre l'embellissement de l'espace public, instrumentaliser l'implantation de la ligne comme un levier de restructuration et de requalification urbaines. En la matière, la démonstration opérée à l'occasion de la première ligne est suffisamment convaincante pour ne soulever aucun débat particulier. La ligne B peut ainsi s'appuyer, dès le départ, sur les acquis de la ligne A. Avec les résultats des études de configuration générale du réseau, le principe de revalorisation des centralités périphériques est également acquis. Au même titre que les paramètres de coûts, de délais et de branches, ces principes d'efficacité et d'aménagement s'imposent comme des prescriptions à respecter.

En dernière analyse, les finalités et les choix initiaux du projet peuvent se lire comme ceux de l'optimisation des logiques politiques (intercommunalité), économiques (rentabilité) et techniques (exploitabilité) et comme ceux d'un accord entre la CTS et la CUS et entre les élus strasbourgeois et les élus des communes Nord. Un accord dont le contenu apparaît bien comme le résultat des acquis de la ligne A et du projet de réseau au cours duquel nombre de compromis entre « logique urbaine » et « logique transport » ont été arrêtés. Le Conseil de Communauté approuve ce projet le 15 décembre 1995 et vote l'engagement des études pour une ligne B. C'est la première séquence de l'élaboration du projet dont les élus et la CTS sont les principaux protagonistes. Il a pour résultat d'énoncer des moyens et des fins qui ont valeur de prescriptions à partir et en vue desquelles les actions à venir doivent être dirigées. Dès lors, la mécanique pour concrétiser le projet est lancée, le chronomètre enclenché et le champ des acteurs va de nouveau s'élargir. Dans cette course contre la montre, outre la définition du budget, des délais, des destinations et des principes d'aménagement et d'implantation, qui ont la vertu d'être des prescriptions opératoires, on va voir que le projet est également doté de moyens humains et peut immédiatement s'appuyer sur un dispositif d'action éprouvé.

2 - La reconduction d'un dispositif d'action éprouvé

L'adage qui veut que l'on ne change pas une équipe qui gagne semble être de mise à Strasbourg puisque le dispositif d'acteurs formalisé à l'occasion de la ligne A est d'emblée reconduit :

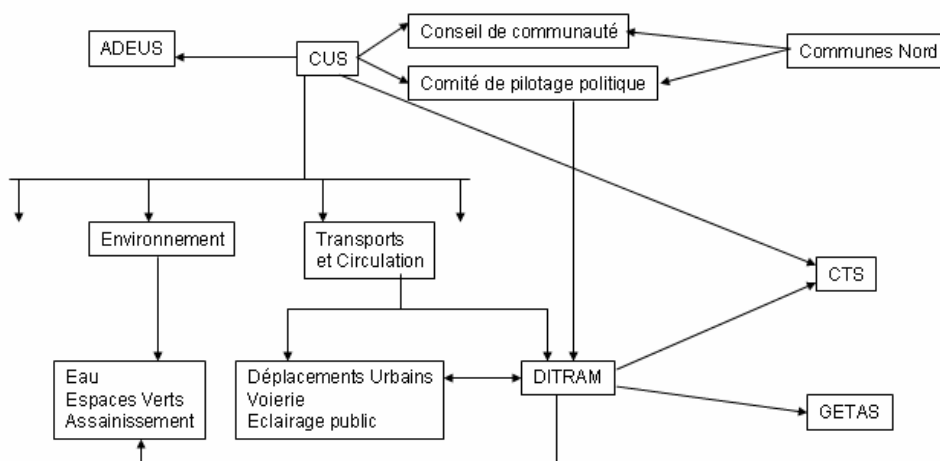
- la Ditram pour diriger le projet au nom de la collectivité et en être le maître d'ouvrage jusqu'à la déclaration d'utilité publique ;
- la CTS pour exploiter le réseau TC et prendre la maîtrise d'ouvrage de la construction de la ligne ;
- les différents services de la CUS pour leurs connaissances spécialisées ou leurs attributions spécifiques parmi lesquels le SDU, service des déplacements urbains, responsable des mesures de circulation et de stationnement, conserve une relation privilégiée au projet ;
- le GETAS, Groupement d'Etudes du Tramway de l'Agglomération Strasbourgeoise, pour une mission de maîtrise d'œuvre générale ;
- un comité, dit « comité de pilotage politique », dédié au projet pour trancher les orientations encore à prendre et qui réunit le vice-président de la CUS en charge des transports, premier adjoint de la ville de Strasbourg et patron politique du projet ainsi que les élus des trois communes Nord concernées (auxquels il fait ajouter d'autres élus communautaires) ;
- un comité, dit « comité de pilotage technique », qui réunit sous la direction de la Ditram, la CTS, les services techniques de la CUS, l'Agence d'Urbanisme (ADEUS), le GETAS et les services techniques des communes Nord.

Ce qui change par rapport à la ligne A, c'est le poids relatif de certains acteurs dont les rôles se sont affirmés avec la réalisation de la première ligne, notamment celui de la CTS et de l'équipe « urbaine » du Getas. En 1995 en effet la CTS n'est plus la petite société vieillissante de 1989 gérant un réseau de bus lui-même vieillissant ; au contraire le tramway et la modernisation du réseau de bus adossés à la place centrale du transport collectif dans la politique de la CUS lui donnent une toute autre envergure. Pour la deuxième ligne, elle pèse également davantage sur le plan financier. Enfin, à l'occasion de la ligne A elle a fait la preuve de sa compétence à conduire le projet dans les coûts, les délais et la qualité technique attendus. La CTS, qui a gagné en importance, est ainsi reconnue comme un acteur majeur du dispositif dès le lancement du projet. De la même façon, alors que l'expertise urbanistique (notamment paysagère) est intégrée après l'énonciation des principaux choix d'aménagement et d'implantation dans le cas de la ligne A, l'expérience de la première ligne conduit la CUS à vouloir intégrer ces expertises dès le lancement du projet. Le paysagiste de la ligne A s'associe

alors le concours d'un urbaniste spécialisé tramway et d'un designer pour former « l'équipe aménagement urbain » et venir rejoindre les équipes d'ingénieurs du Getas.

Ce qui change également, suite à la ligne A, c'est une intégration plus précoce des services techniques de la CUS concernés par l'entretien futur de la ligne et des espaces publics : le service des espaces verts, de l'éclairage public, de la voirie... Ils resteront cependant dans une position secondaire qui prend surtout la forme d'une « consultation » et d'une mission de conception ponctuelle. Mais, comme pour la première ligne, ils conservent la maîtrise d'œuvre directe des travaux de réseaux et voiries.

Figure 9 : Les principaux acteurs de l'élaboration de la ligne B



Ce qui change enfin c'est la part relative des services propres de la CUS dans la mesure où le caractère intercommunal du nouveau projet conduit à compléter ce dispositif d'acteurs en intégrant, dès le lancement des études, les élus et les services techniques des trois communes Nord concernées par le tracé de la nouvelle ligne.

Le chapitre suivant (chapitre 5), centré sur l'analyse de la deuxième séquence de l'élaboration, illustrera l'intervention de ces acteurs et leurs relations dans la conception de la

ligne tandis que le chapitre 6 procédera à l'analyse du dispositif d'action qui est ici simplement annoncé. L'essentiel, pour l'instant, n'est pas en effet d'analyser les mécanismes de coordination mais d'établir deux constats. D'une part, on voit qu'avec la première séquence de l'élaboration va également la désignation des moyens humains alloués au projet. D'autre part, on rencontre ici une situation où les acteurs affectés au projet sont connus et où le dispositif qui va organiser leur coopération est non seulement préétabli mais déjà testé à l'occasion de la ligne A dont on tire expérience pour procéder à quelques ajustements. Cela signifie encore que, issu de la ligne A, le montage juridique et organisationnel n'est pas objet d'élaboration et que la plupart des protagonistes bénéficient déjà d'une expérience et, de surcroît, d'une expérience partagée. Outre le fait de rendre compte de la première séquence d'élaboration, dont on voit qu'elle ne procède guère d'une activité de conception, les développements qui précèdent permettent également de fournir plusieurs éléments qui caractérisent la situation dans laquelle les acteurs vont déployer leurs actions. On poursuivra ainsi cette mise à jour de la situation de départ en insistant sur un dernier aspect, tout à fait essentiel, qui fournit nombre d'indications sur la dynamique temporelle du projet et souligne que cette dynamique constitue un élément de connaissance intégré par les acteurs et structure leurs pratiques, particulièrement dans le pilotage du projet.

B. UNE VISIBILITE DE L'ITINERAIRE DE CONCRETISATION

Si l'on se place du point de vue du pilotage du projet, il apparaît que les acteurs – et pas seulement la Ditram – ont une représentation structurée du processus par lequel aller de l'élaboration à la réalisation. C'est ce que l'on a appelé une « visibilité préalable de l'itinéraire de concrétisation » : elle rend compte de la perception d'un projet jalonné par de grandes étapes structurantes, dans lequel il s'agit de concevoir un objet connu et par rapport auquel on identifie d'emblée les risques majeurs à mettre sous contrôle.

1 - Une visibilité du cheminement global

Tout d'abord, cette visibilité préalable de l'itinéraire de concrétisation passe par la représentation d'un projet jalonné par de grandes étapes qui structurent le cheminement à suivre depuis l'élaboration jusqu'à la mise en service de la ligne. Le déploiement temporel du projet est ainsi inauguré par la décision du Conseil de Communauté de lancer la construction d'une deuxième ligne de tramway dans le cadre d'un programme qui en arrête les choix fondateurs (coûts, délais, branches, principes directeurs d'aménagement et d'implantation, efficacité du mode). Suite à quoi, la conception de la ligne peut démarrer et doit déboucher sur la définition d'un programme soumis à approbation du Conseil de Communauté. On entre alors dans un autre moment important du processus, celui où il faut lancer l'enquête publique, étape réglementaire obligatoire pour poursuivre le projet. Ce n'est qu'une fois celle-ci acquise qu'il sera possible d'entamer la dernière phase que l'on peut qualifier comme une phase « construction ». Elle se décompose en trois volets : la conception du « projet détaillé » (terme de la loi MOP) qui décline les choix élaborés en prescriptions opérationnelles pour faire exécuter les travaux (études d'exécution) ; la passation des marchés avec les entreprises de BTP qui vont construire ; et la phase chantier proprement dite à l'issue de laquelle la ligne B doit être mise en service à l'automne 2000.

Il est possible de distinguer ces différents moments en trois grandes catégories. La première regroupe des étapes à franchir. Il s'agit de moments où des décisions doivent être prises. Ces étapes sont structurantes parce qu'elles arrêtent des choix qui, à chaque fois, induisent une forme d'irréversibilité dans le processus. La seconde catégorie regroupe des phases de travail et peuvent être qualifiées comme les lieux où les choix sont élaborés. Elles structurent le pilotage du projet parce qu'elles indiquent la nature de l'activité à mener. La troisième catégorie structurante du processus est le calendrier qui organise les délais attribués au projet et à ses étapes.

Les étapes qui arrêtent des choix concernent :

1/ L'étape de la décision politique qui signe le lancement du projet et énonce ses finalités fondatrices. C'est ce qui a précédemment été décrit comme la première séquence de l'élaboration du projet.

2/ L'étape de l'enquête publique et de la déclaration d'utilité publique qui signe simultanément l'arrêt des choix d'aménagement et d'implantation de la ligne (du programme) et l'autorisation de construire la ligne.

3/ L'étape de la passation des marchés qui signe les contrats avec les entreprises de construction et qui suppose donc que tout soit précisé de manière détaillée : les plans de ce qu'il y a construire, la distribution fine des coûts, les délais à respecter pour chaque tranche de travaux... et sur lesquels les entreprises de BTP engagent leur responsabilité contractuelle.

Les phases qui se rapportent à l'élaboration des choix concernent :

1/ La conception des choix d'aménagement et d'implantation. C'est la deuxième séquence de l'élaboration dont l'objectif est de concevoir la ligne dans le cadre des finalités précédemment arrêtées. Ce travail de conception a deux vocations : il définit le programme du projet et donc ce qui sera construit ; il sert à établir les dossiers pour l'enquête publique.

2/ La conception du projet détaillé dont l'objet est d'organiser et de prescrire le travail à réaliser par les entreprises de BTP. Cette étape suppose une approbation préalable du Conseil de Communauté et la déclaration de l'utilité publique du projet.

3/ Les travaux, que l'on sait organiser en 3 phases successives :

- la phase de déviation des réseaux techniques (eau, gaz, électricité, assainissement...) et des travaux de voiries préparatoires ;
- la phase de réalisation de la plate-forme et pose des rails ;
- la phase des travaux d'aménagement de surface (terrassements, pose des bordures de trottoirs, aménagement des quais et des stations, mise en place du mobilier urbain, plantation, pose de la ligne aérienne...).

A chacune de ces phases correspond un délai minimal qui conduit à prévoir, pour l'ensemble de la construction de la ligne, un chantier d'une durée de deux ans et demi comprenant une marge pour anticiper les aléas – climatiques, archéologiques, techniques – susceptibles de venir modifier ce déroulement.

La structuration par le calendrier :

La Ditram dispose donc de deux données de départ qu'il est important de saisir pour comprendre la démarche mise en œuvre : la date de fin (automne 2000) et la durée totale des travaux qu'elle sait très peu compressible (deux ans et demi). Comme elle connaît les différentes étapes à franchir et phases à conduire. Parmi ces étapes elle sait également qu'il faut, dans les meilleures conditions, compter douze mois pour obtenir la déclaration d'utilité publique. Sur cette base, une des toutes premières tâches de la Ditram consiste alors à établir un calendrier qui fonctionne sur le mode du rétro-planning.

La date de fin, la durée des travaux et les délais relatifs aux autorisations réglementaires ressortent donc comme des paramètres très structurants : ils servent de référence pour distribuer le temps du projet. Il est ainsi décidé, dès le lancement du projet, que les travaux

doivent démarrer mi-1998, date à partir de laquelle les « budget-temps » qu'il est alors possible d'allouer aux étapes qui précèdent le chantier sont définis. Par conséquent, les bornes temporelles de la conception du projet sont davantage fixées par la temporalité du projet d'ensemble que par la dynamique propre à cette phase de travail. Cette structuration « par les délais » ou « le calendrier » est une caractéristique essentielle : elle place le projet sous le signe du compte à rebours.

Le projet ou la dynamique du compte à rebours

On a une formule qui fonctionne à 6 ans et il faut régler la pendule de manière à ce qu'elle ne tombe pas en panne. Maintenant on sait assez bien faire ça. Avec la ligne A la Ditrham a beaucoup réfléchi sur ces questions, sur la façon dont les temps d'études, les temps des travaux et les délais administratifs s'emboîtent. Si on veut inaugurer la ligne avant la fin de la mandature et bien on fait un compte à rebours et, les différentes étapes à franchir étant connues, on sait que l'étape 2 doit être franchie à peu près à tel moment et pour que l'étape 2 soit franchie à tel moment, on sait qu'il faut avoir fait ça et ça. On a donc tout un processus qui est assez bien connu. On sait qu'il y a peu d'élasticité. Le réglage du processus se fait sur cette base et tous ces délais sont intégrés, il y a des gens à la Ditrham qui savent ça parfaitement. Et c'est très important de le savoir, c'est assez structurant de la démarche parce que ces délais sont incompressibles et leur positionnement dans le temps n'est pas indifférent. (ADEUS)

Les acteurs démarrent donc le projet en disposant d'une visibilité préalable de son déploiement temporel dont on constate qu'il est structuré par deux éléments majeurs : 1/ par de grandes phases qui s'enchaînent de manière linéaire et séquentielle – 2/ par la date butoir de mise en service de la ligne qui ordonne le déroulement du projet dans le temps. On sait y définir les étapes à franchir, le résultat auquel elles doivent aboutir ainsi que leur ordonnancement dans le temps. La combinaison de ces éléments permet de planifier l'organisation du travail à la fois dans son contenu et dans ses délais. C'est aussi en cela que le processus d'élaboration s'inscrit dans une situation balisée. Par ailleurs, la démarche par rétro-planning indique que le respect des délais occupe une place centrale dans la perception du projet et des enjeux de son pilotage : faire en sorte que le projet avance c'est aussi faire en sorte qu'il avance dans le cadre du calendrier établi. Enfin, les témoignages recueillis indiquent que ce cheminement, ses étapes et le respect du calendrier constituent autant d'éléments connus par l'ensemble des acteurs parties prenantes du dispositif : cette visibilité de l'itinéraire de concrétisation comme les enjeux du calendrier sont intégrés et partagés par l'ensemble des protagonistes.

2 - Une visibilité de la conception

Le deuxième élément important qui permet de parler d'une visibilité de l'itinéraire de concrétisation concerne l'objet du projet lui-même : une ligne de tramway. Là où, à Montpellier, on verra qu'Odysseum est un nouveau concept dans le domaine de l'urbanisme commercial, la situation strasbourgeoise relève davantage d'une situation de conception développement : même si la ligne B n'est pas une reproduction à l'identique de la ligne A, il s'agit bien de deux projets similaires successifs. Par ailleurs, une ligne de tramway est, d'une manière générale, un concept relativement établi. Dans les termes des théories de la conception elle correspond à un « dominant design ». Et, à Strasbourg, le concept est d'autant plus stabilisé que des principes directeurs d'aménagement et d'implantation de la ligne sont clairement énoncés par le politique. Ils encadrent les objectifs à atteindre, contribuent d'emblée à forger une image de ce vers quoi le projet doit tendre et, en ce sens, participent à structurer une représentation commune du projet.

Enfin, dire que l'objet à concevoir est un objet connu a trois conséquences : 1/ des expertises spécifiques ou spécialisées tramway existent et sont repérables – 2/ on est en mesure de décliner les différentes dimensions qu'il faut traiter pour concevoir la ligne : l'objet tramway est ainsi décomposé en sous-ensembles techniques – 3/ il est possible d'identifier précocement les périmètres de savoir à mobiliser et de procéder à une organisation du travail.

La connaissance préalable de l'objet à concevoir combinée à celle du déploiement temporel et à celle du dispositif qui lie les acteurs permet en définitive de distribuer les responsabilités et les compétences et de clarifier la répartition des périmètres d'action de chacun. C'est, en tous les cas, la démarche qui prévaut dans le cas de la ligne B. Ainsi que le précise la Ditram, cette démarche est définie comme une composante essentielle de qualité dans le pilotage du projet car *« un projet de tramway est un projet complexe qui demande l'intervention de multiples acteurs ce qui nécessite des règles de fonctionnement et une répartition claire des rôles. A Strasbourg, cette répartition existe. Elle s'est déjà mise en place très largement avec la première ligne et elle se poursuit sur la deuxième. Un projet dans lequel les rôles ne sont pas clairs ou dans lequel les acteurs sortent de leur rôle est un projet qui risque d'aller dans le décor. Ce que l'on peut constater dans le cas de Strasbourg c'est qu'il y a peu de perte d'énergie, de temps et d'argent causée par des erreurs graves de management de projet, c'est à dire des remises en cause tardives des décisions concernant la définition du programme ou de voir les acteurs s'auto-attribuer des rôles qui ne sont pas les leurs »*.

3 - Une visibilité des problèmes à résoudre et des risques à contrôler

La remise en cause tardive du programme : un problème fondateur

On peut encore parler d'une visibilité préalable de l'itinéraire de concrétisation parce que l'on constate une identification et une hiérarchisation des problèmes pour « *que la machine ne tombe pas en panne* » ou « *que le projet n'aille pas dans le décor* ». L'extrait d'entretien qui précède est là-dessus très éloquent. Il y a, du point de vue du pilotage du projet, au moins deux problèmes majeurs à résoudre : la distribution des rôles entre les différents intervenants et les remises en cause tardives sur la définition du programme. Mais, alors que la question d'une clarté dans les périmètres d'action semble avoir trouvé solution grâce à un dispositif d'action éprouvé, il apparaît en revanche que la pérennité du programme demeure un problème essentiel. Cela s'explique si l'on rappelle le caractère linéaire et séquentiel du cheminement et la dynamique du compte à rebours qui caractérise le projet : « *toute remise en cause tardive du programme* » se traduirait automatiquement par des répercussions en chaîne sur la suite du déroulement.

Les coûts et les délais au centre des préoccupations

Par ailleurs, si l'on reprend les finalités fondatrices, le projet consiste à concevoir et à construire une ligne qui desserve les branches décidées, en combinant efficacité du mode et requalification urbaine, dans les coûts et les délais impartis. De ces objectifs, ou de ces éléments de programme, il ressort que la question des coûts, et plus encore celle des délais, sont les plus critiques. Cela signifie, d'une part, que vouloir éviter toute remise en cause tardive du programme, c'est d'abord vouloir éviter toute remise en cause tardive susceptible de peser sur les coûts et les délais. Cela signifie, d'autre part, que les délais et les coûts ne sont pas seulement des enjeux de la concrétisation mais représentent également deux préoccupations centrales dans le pilotage du projet. Il importe enfin de préciser que cette cristallisation sur les problèmes de coûts et de délais ne tient pas tant dans le fait qu'ils seraient prioritaires mais surtout parce qu'ils sont définis comme les objectifs sur lesquels pèsent les risques les plus lourds.

De ce point de vue, trois grands types d'éléments sont qualifiés comme des sources majeures de risques de remise en cause tardive et vont être au cœur du pilotage du projet. Le premier type de risque trouve sa source dans la complexité même de l'objet tramway sous la forme de ce que la Ditram appelle « *la mauvaise gestion des interfaces techniques* » ; le second est

d'origine réglementaire et concerne la déclaration d'utilité publique (la DUP) ; le dernier se rapporte aux risques politiques.

La gestion des interfaces techniques

Cette préoccupation renvoie aux caractéristiques intrinsèques d'une ligne de tramway. Premier point : elle est définie comme un système technique qui suppose l'articulation fine des sous-systèmes techniques qui composent l'objet final. Second point : la qualité de cette intégration se joue en conception. Et, troisième point, dès lors que les différentes composantes techniques sont portées par différents acteurs, la démarche vise à organiser la meilleure coordination des hommes pour garantir la meilleure coordination technique. Faire en sorte que cette articulation puisse s'opérer constitue un des enjeux phares associés au projet et se joue donc plus précisément dans l'activité de conception et son pilotage. Ajoutons que l'enquête, dont l'objectif n'était pas de s'intéresser aux mécanismes d'apprentissage, relève néanmoins que l'importance à accorder aux relations entre composantes techniques s'avère renforcée par l'expérience de la ligne A.

Les interfaces techniques : un risque à maîtriser

Conduire un projet de tramway c'est réaliser un objet qui est un système de transport qui relève de nombreux domaines techniques. Toute la complexité du projet tient dans la complexité des interfaces entre les différentes composantes. Il faut être précis avec la notion d'interface : ce sont des interfaces entre des composantes techniques et un projet de tramway ce sont des sommes d'interfaces techniques qu'il faut résoudre. Et, si l'on veut gérer correctement les interfaces techniques, il faut faire en sorte que les interfaces – entre guillemets – entre les gens soient le mieux possible organisées et maîtrisées. Là dessus l'essentiel des tâches de conduite de projet ce sont des tâches d'organisation et de coordination entre acteurs. Dans un premier temps, c'est la CUS et la Ditram qui vont être vigilantes et, une fois que l'on a obtenu la DUP, c'est la CTS. (Ditram)

La DUP : un lieu majeur d'irréversibilités

La deuxième source de risque concerne la déclaration d'utilité publique, condition *sine qua non* de la concrétisation même de la ligne et à laquelle tout projet de tramway doit se soumettre. La DUP suppose la mise en œuvre d'une enquête publique, procédure spécifique codifiée par la

loi⁸², dont l'objectif est de juger de l'utilité publique d'un projet au nom de laquelle le maître d'ouvrage obtiendra un droit d'expropriation pour procéder aux acquisitions foncières nécessaires pour construire l'ouvrage. Organisée par le préfet, l'enquête publique est conduite par une commission d'enquête (ou un commissaire enquêteur) nommée par le tribunal administratif et doit se tenir pendant au moins un mois. D'une manière générale, l'enquête commence par une information au moyen d'affiches et de communiqués de presse et se poursuit par le recueil de l'opinion du public, qu'il s'agisse des propriétaires concernés par les expropriations ou de tous ceux qui veulent donner leur avis ou émettre des contre-propositions. Chaque administré qui le souhaite a le droit d'être entendu par la commission d'enquête qui peut également décider d'organiser des réunions publiques. A la fin de l'enquête, la commission remet un rapport qui rend compte des différentes observations et contre-propositions et de l'opinion personnelle des commissaires. Ce rapport émet un avis favorable ou défavorable sur le projet. En cas d'avis défavorable c'est tout le projet qui est remis en question. En cas d'avis favorable, il reviendra au préfet de déclarer l'utilité publique du projet. Mais, la situation qui sert de référence au raisonnement de l'équipe de C. Trautmann est celle où la commission d'enquête rend un avis favorable assorti de réserves. C'est d'ailleurs le cas de la première ligne de tramway de Strasbourg. Deux options s'offrent alors à la CUS : soit elle décide de lever les réserves et donc de modifier le projet conformément aux attendus du rapport d'enquête, soit elle décide de s'en tenir à ses décisions initiales et d'en référer au Conseil d'Etat pour obtenir la déclaration d'utilité publique.

Ce qui est en jeu dans cette affaire au-delà de l'autorisation elle-même c'est l'ampleur des modifications qu'il faudra peut-être apporter au programme et l'impact de cette procédure sur le respect des délais impartis. Tant que la DUP n'est pas obtenue, il est en effet impossible de procéder ni aux acquisitions foncières ni aux travaux dont la date de lancement est une charnière cruciale autour de laquelle tout le processus est organisé. Or, la DUP représente une source majeure d'incertitude sur le planning élaboré et nous montrerons qu'un des enjeux du pilotage sera précisément de réduire l'incertitude sur les résultats de l'enquête publique. Il faut souligner qu'à Strasbourg l'incertitude ne semble pas concerner la DUP proprement dite dont on considère, qu'au pire, on pourra l'obtenir par décret du Conseil d'Etat dans un contexte où le gouvernement affiche une priorité aux transports collectifs urbains. Ce qui inquiète davantage, c'est la modalité de son obtention car c'est à ce niveau que se jouent les conséquences sur les

⁸² Loi dite loi Bourchardeau du 12/07/1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, modifiée par la loi du 30/12/1993, par la loi du 08/01/1993 sur la protection des paysages et par la loi du 02/02/1995 sur la protection de l'environnement. Pour plus de détails sur l'enquête d'utilité publique voire entre autres, le n° spécial de la revue *Métropolis*, 1998, n°106/107.

délais. Le raisonnement qui prévaut se base sur un calcul simple : il faut compter environ douze mois pour obtenir une DUP par arrêté préfectoral contre dix-huit mois si l'on en réfère au Conseil d'Etat soit six mois de plus ou de moins qui pèsent lourds sur un calendrier déjà très tendu. La DUP est donc perçue comme un moment décisif susceptible de remettre en cause un programme dont la conception aura déjà consommé le « budget temps » imparti et de faire ainsi basculer le projet dans la déroute.

L'autre raison, quasi symétrique, pour laquelle la DUP peut être appréhendée comme un jalon déterminant tient dans le fait qu'en autorisant le projet elle signe l'arrêt de toutes les lignes directrices de ce qui sera effectivement construit sans retour en arrière possible, à moins de s'engager dans une nouvelle procédure qui se solderait par l'impossibilité d'inaugurer la ligne avant la fin du mandat. Ces caractéristiques réglementaires positionnent donc la DUP comme un lieu majeur de production d'irréversibilité dans le processus et dans le résultat qui sera au final concrétisé.

La DUP ou l'épée de Damoclès

L'enquête publique est un temps fort, mais derrière, l'objectif c'est d'obtenir la DUP et il faut savoir que si l'enquête publique ne dure qu'un mois, il faut compter un délai d'un an entre l'enquête publique et la DUP lorsqu'elle est déclarée par le préfet et 18 mois si ça passe en Conseil d'Etat. [...] Ce qui est clair c'est que la fin est, de toutes les façons, impérative. Donc la seule chose qui ne change pas c'est la fin des travaux et la mise en service de la ligne. En revanche, ce qui passe son temps à changer, c'est le début des travaux. Et le début des travaux est fortement retardé parce qu'on met beaucoup plus de temps que prévu à avoir la DUP. Le plus gros risque est sur la DUP, c'est l'épée de Damoclès qui fait peur à tout le monde. C'est une tâche à très hauts risques pour laquelle on dépend des commissaires enquêteurs qui ont un pouvoir important. Pour la deuxième ligne ils nous font un rapport dont certains passages sont tellement loufoques que le conseil de communauté décide de ne pas lever les réserves et donc de prendre le détour par décret du Conseil d'Etat. (Ditram)

En dernière analyse la DUP peut simultanément être définie :

- 1/ comme un enjeu du projet dès lors qu'il faut tout mettre en œuvre pour l'obtenir dans les meilleures conditions et éviter les remises en cause tardives sur le contenu et donc sur les délais du projet ;
- 2/ comme un enjeu dans le projet dès lors qu'elle induit une irréversibilité majeure à double tranchant : elle devient une ressource qui permet de procéder aux expropriations et donc de

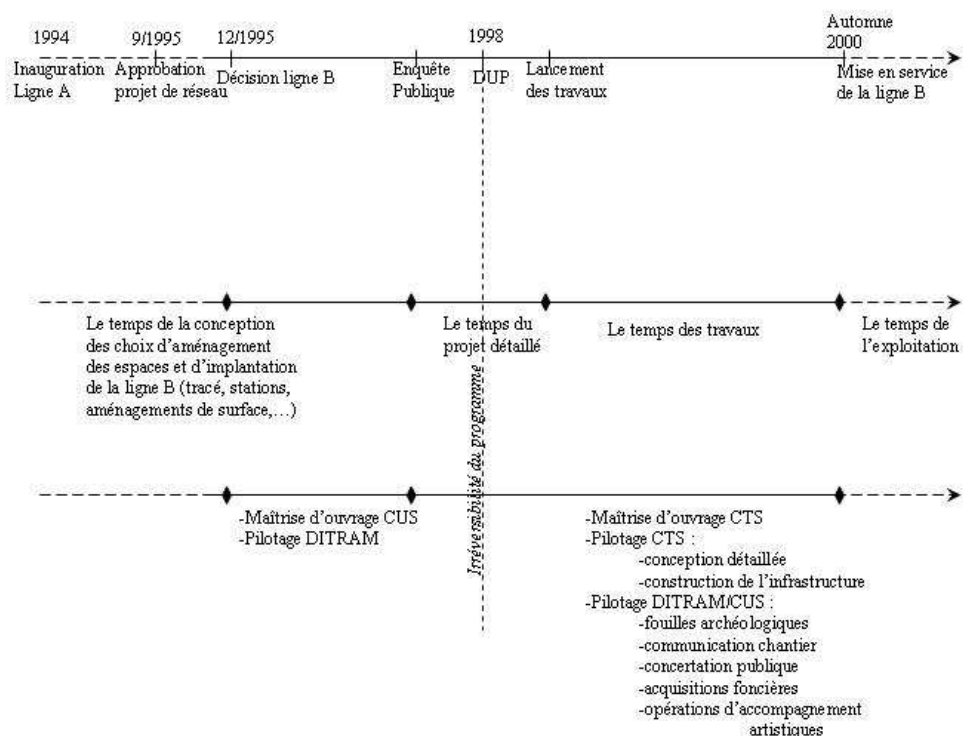
poursuivre le projet en même temps qu'elle devient synonyme de contrainte puisqu'elle fige le cadre de la conception encore à venir ainsi que celui de la construction de la ligne.

Les risques politiques

Une troisième source de risques, que l'on peut regrouper sous l'appellation « risques politiques », est également identifiée. Il s'agit de tout ce qui, associé au projet, peut nuire à l'image des élus dans un contexte où, positionnés comme un enjeu électoral fort, les projets de tramway sont perçus comme des projets « politiquement très sensibles » dans leur conduite comme dans leurs résultats. A Strasbourg, cette vision est indéniablement présente et les élus sont très soucieux de la perception et de l'évaluation du projet par leurs administrés. Même si le succès de la ligne A réduit l'incertitude sur ces questions, la Ditrām considère toujours que les décisions à prendre sur le projet doivent être des « *décisions politiquement prenables* ».

De ce point de vue, l'enquête met à jour trois sources de risques : 1/ le tracé, l'implantation des stations et les choix d'aménagement – 2/ les plans de circulation et de stationnement – 3/ les travaux. De ces trois catégories, les deux dernières sont perçues comme les plus névralgiques. La circulation efficace du tramway est souvent techniquement subordonnée à une libération préalable de la voirie aux dépens de l'automobile ce qui se traduit par des mesures, *a priori* impopulaires, à prendre en matière de circulation et de stationnement. Cet aspect est déjà pris en compte dans les études de configuration générale de réseau qui intègrent largement cette dimension dans la reconnaissance préalable des tracés mais demeure un élément sensible dans l'élaboration du projet. Il ressort aussi que les risques politiques liés à l'opinion publique sont particulièrement associés à la phase chantier en raison des travaux qui, pouvant durer jusqu'à quinze mois dans une même rue, désorganisent la vie quotidienne et entravent les conditions de déplacement dans la ville pendant près de trois ans. Cette dernière dimension est une caractéristique forte du pilotage du projet mais intervient après les phases qui nous intéressent ici directement.

Figure 10 : le déploiement temporel du projet ligne B



4 - La phase amont : une étape stratégique de l'élaboration

Des différents éléments qui caractérisent le cheminement global on comprendra que l'étape intermédiaire entre celle des finalités fondatrices et celle de la DUP soit définie comme un moment éminemment stratégique dans le projet. Dans le cadre de la loi MOP elle correspond, globalement, à « l'avant-projet » et, dans le cadre de ce travail, elle couvre l'essentiel de la phase amont. Il est alors intéressant de souligner que le parti pris méthodologique qui focalise le travail sur la phase amont délimitée aux activités qui vont de la décision politique d'un nouveau projet aux autorisations administratives et réglementaires qui figent les choix d'aménagement des espaces, trouve un écho empirique significatif. En effet, l'enquête permet de relever que tous les témoignages recueillis ont en commun de concentrer l'essentiel de leurs propos sur l'élaboration de la ligne aux phases qui précèdent la DUP au point de considérer, selon la formule de l'un d'entre eux, que « *jusqu'à l'achèvement de l'avant-projet, c'est vraiment là que se fait le projet* » (Getas).

Rapporté au déploiement temporel, ce constat n'est pas très étonnant puisque l'avant-projet correspond à l'élaboration du programme qui sera soumis à enquête publique. C'est donc le moment qui formalise le projet à propos duquel la commission d'enquête doit se prononcer. Par ailleurs, compte tenu de l'irréversibilité que la DUP produit sur le programme, c'est aussi le moment qui formalise le projet qui sera au final concrétisé.

Si l'on se rapporte aux enjeux de cette étape du point de vue des acteurs mobilisés, il est possible de préciser davantage son caractère essentiel. Pour les politiques, c'est ici que se jouent les moyens d'atteindre les finalités fondatrices ainsi qu'une part des risques associés à l'opinion publique. Ce n'est d'ailleurs qu'une fois le programme approuvé par le Conseil de Communauté que la CUS délèguera à la CTS la responsabilité de construire un ouvrage dont tous les fondements sont définis. Pour la Ditram, en charge du pilotage, c'est ici que se préparent les conditions de la déclaration d'utilité publique comme la qualité des interfaces techniques. Par conséquent, cette phase est au cœur des risques de remises en cause tardives et doit être l'objet de la plus grande vigilance. Pour les ingénieurs et les urbanistes du Getas, qui engagent leurs savoir-faire et leurs responsabilités, c'est le moment qui va figer le champ de la conception encore à venir et concentrer les choix qui manifesteront le résultat de leurs compétences. Pour la CTS enfin, c'est ici que sont définis nombre d'éléments qui impliquent son activité d'exploitant mais c'est aussi le moment qui arrête le coût sur lequel elle engagera sa responsabilité de maître d'ouvrage pour la construction de la ligne. La mise en perspective des deux extraits d'entretiens suivants témoigne de cette perception commune entre des acteurs dont les enjeux respectifs sont pourtant sensiblement éloignés.

L'avant-projet : c'est vraiment là que se fait le projet

Le moment clé, c'est jusqu'à l'achèvement de l'avant-projet parce que c'est vraiment là que se fait le projet. Un tramway c'est un projet lourd, un investissement important, ça met en jeu beaucoup de gens, c'est donc un gros chantier aussi bien en conception qu'en réalisation. Une fois que l'on enclenche la machine, on met le projet sur une voie et ensuite les retours en arrière sont difficiles. Sur un petit projet c'est plus facile de changer quelque chose en cours de route alors que sur un tramway une fois que vous avez donné un cap, vous ne changez plus. Notamment parce que l'enquête publique est faite à partir de l'avant-projet et là tout est défini : la répartition des emprises entre les voitures, les piétons, les deux-roues et le tramway ; est-ce qu'on va mettre le tram en position centrale ou latérale ; est-ce qu'on va planter la voie ou la faire en minéral ; les problèmes d'accès etc. En quelques mois tout est balisé et ensuite il ne s'agit plus de dire « finalement il me faudrait un mètre de plus dans telle rue », parce que ce mètre supplémentaire vous ne l'avez pas et vous ne l'aurez pas. On pourrait dire que dans chaque phase de travail il y a quelque chose d'essentiel, mais avec l'avant-projet toutes les grandes options sont prises et on n'y revient pas, un projet de tramway ça avance comme ça, quand c'est décidé, c'est décidé, on ne revient pas dessus et c'est redoutable. (Getas)

Le processus d'élaboration de l'ouvrage se décompose en deux phases qui ne fonctionnent pas de la même façon. La première phase c'est l'avant-projet dans lequel un grand nombre d'éléments sont figés et la deuxième phase c'est la phase de réalisation. Le rôle de la CTS est double : un rôle de maître d'ouvrage pour construire la ligne et un rôle d'exploitant. Pour la construction, la CTS prend une responsabilité économique et il lui appartient de livrer l'ouvrage dans le respect d'un budget. Mais, pour établir un budget il faut bien qu'il y ait un contenu. Donc toute la phase d'avant-projet doit permettre d'aller à un budget précis. Là sont établis les principes qui vont définir l'ouvrage et ce de manière quasi définitive puisque la collectivité choisit un avant-projet et qui doit être suffisamment précis pour faire l'objet d'un chiffrage et que les deux parties, la CUS et la CTS, au cours du transfert de maîtrise d'ouvrage, soient d'accord sur ce budget. Il y a donc un grand nombre d'éléments qui sont figés à ce moment là. Ensuite, dans la phase de réalisation il reste des éléments qui seront définitivement arrêtés lorsqu'on fait les études détaillées, lorsqu'on consulte les entreprises, lorsqu'on définit les fournitures mais ça ne touche plus les grands principes. (CTS).

Conclusion

Les différents éléments d'analyse développés dans ce chapitre mettent en évidence trois grands groupes d'enseignements.

- Le premier concerne la première séquence de l'élaboration du projet. Elle se caractérise par l'énonciation de décisions fondatrices majeures qui ne sont pas objet de conception mais puisent l'essentiel de leur teneur dans « l'histoire du tramway strasbourgeois » et, plus précisément encore :

- dans le projet d'agglomération qui définit les ambitions de la CUS auxquelles le tramway doit contribuer et, ce faisant, précise les enjeux territoriaux du tramway ;
- dans le projet de réseau à l'occasion duquel est produite une connaissance opérationnelle sur ce que peut ou ne peut pas être la ligne suivante ;
- dans la ligne A qui, d'une part, structure des apprentissages et une connaissance sur les mécanismes de ce type de projet et, d'autre part, dont le succès contribue à inscrire le nouveau projet de ligne dans un contexte socio-politique devenu favorable au tramway, tant du côté de la population que des élus communautaires.

On voit ainsi qu'avec la ligne B on rencontre un projet qui relève davantage d'une situation de continuités que d'une situation d'émergence, toute idée d'événement ou d'apparition soudaine ne pouvant guère qualifier la deuxième ligne. Au contraire, ce projet prend racine dans une histoire dont il se nourrit, se positionne comme une composante dans une stratégie et une politique urbaines et prend place à la suite d'une expérience opérationnelle acquise avec la ligne A.

- Cela amène au deuxième point qui ressort comme un élément majeur de la compréhension du processus d'élaboration et concerne la caractérisation de la situation de projet. Il apparaît en effet que les acteurs évoluent dans un cadre prédéfini et s'engagent sur un terrain balisé. Deux types de constats peuvent ici être établis. D'une part, la première séquence de l'élaboration montre que les acteurs démarrent le projet sur la base de choix et de principes directeurs d'aménagement qui ont valeur de prescriptions opératoires comme ils connaissent les moyens financiers et humains alloués au projet. D'autre part, ils s'inscrivent dans le cadre de ce que l'on a appelé une « visibilité préalable de l'itinéraire de concrétisation ». Plusieurs éléments structurent cette visibilité :

- une connaissance du déploiement temporel que doit suivre le projet et des grands jalons à franchir ;
- un concept stabilisé, un objet connu, que l'on sait décomposer en sous-ensembles techniques entre lesquels on sait affecter les expertises et répartir les responsabilités et périmètres d'action ;
- une identification des risques à anticiper et à mettre sous contrôle ;
- une connaissance du processus de production, de ses acteurs et du dispositif formel qui organise leur intervention et coordination ;
- une connaissance du temps alloué au projet et de l'ordonnancement des phases de travail selon un calendrier préétabli.

Ces différents points constituent autant de balises qui expliquent pourquoi la Ditrain considère que « *maintenant, le tramway, on sait ce que c'est. Sur la première ligne on a fait quelques bêtises, mais les équipes de la CUS comme les équipes de la CTS et du Gétas ont appris ce que c'est que le concret de ce projet. On bénéficie d'un effet d'expérience, on sait ce que c'est comme processus, il y a moins de surprises, on anticipe mieux parce qu'on sait mieux quelle est la mécanique d'évolution et de gestion du projet. La première fois, on découvre tout ; la deuxième fois, on découvre moins, et c'est vrai de tous les acteurs* ». Cette familiarité avec le projet, sa dynamique, ses risques, ses acteurs représente une des composantes discriminantes de la situation de départ. Elle conduit à qualifier la ligne B comme un nouveau projet, certes, qui n'est pas une reproduction à l'identique de la ligne A ne serait-ce que parce que le tracé n'est évidemment pas reproductible, mais un nouveau projet dont le processus d'élaboration se déploie dans une situation balisée.

- Enfin, troisième groupe d'enseignements, cet itinéraire de concrétisation fournit par ailleurs des indications centrales sur la dynamique globale du projet.
 - On y apprend qu'il suit un cheminement linéaire et séquentiel selon un déploiement temporel jalonné par de grandes étapes structurantes. Parmi ces étapes, celle du lancement du projet est fondatrice parce qu'elle prescrit les orientations du projet qui puisent l'essentiel de leur teneur dans le projet d'agglomération, les résultats de la ligne A et les études de configuration générale du réseau ; celle de la phase amont est stratégique parce qu'elle est le lieu où se définit ce qui sera effectivement construit ; celle de la DUP est déterminante parce qu'elle fige les choix qui seront concrétisés et autorise la construction de la ligne ; celle de la mise en service est motrice parce qu'elle fixe une date butoir qui ordonne le déroulement du projet dans le temps.

- Autre point clé, on y apprend également que le processus d'élaboration est placé sous le signe du compte à rebours et suit une logique dont l'enjeu est d'éviter les remises en causes tardives, tout particulièrement celles susceptibles de peser sur les coûts et les délais impartis. La pérennité du programme constitue ainsi un problème essentiel. Piloter le projet, c'est d'une part, faire en sorte que le projet avance et que le passage à l'acte s'opère dans le cadre du calendrier préétabli. Cela conduit à cristalliser les enjeux du pilotage sur la réduction des risques associés aux interfaces techniques et à l'obtention de la DUP. Piloter le projet c'est, d'autre part, faire en sorte que le projet avance dans le cadre de « *décisions politiquement prenables* ».

Au-delà de l'explicitation de ces balises et de cette dynamique globale, qui rend compte des enjeux du pilotage, des objectifs et moyens du passage à l'acte et de la situation dans laquelle le projet démarre, que se passe-t-il une fois celui-ci enclenché ? Plusieurs questions restent en effet en suspens. Quels sont les mécanismes d'élaboration des choix ? Quels sont les problèmes rencontrés et comment sont-ils résolus ? Comment les acteurs interviennent-ils ? Comment opère-t-on pour que le projet ne bascule pas dans la déroute ? Ou encore, comment les risques sur l'enquête publique et sur les interfaces techniques sont-ils réduits ? Comment les coûts et les délais sont-ils mis sous contrôle ? Autant de questions que les deux chapitres suivants vont examiner. D'abord en se focalisant sur la deuxième séquence du processus d'élaboration, celle qui porte sur la conception des choix d'aménagement des espaces et d'implantation de la ligne qu'il reste à élaborer (chapitre 5) puis en développant quelques-uns des outils du pilotage mis en œuvre au cours de cette phase (chapitre 6).

