

***- PILOTER LA PROGRESSION DE LA LIGNE B : LA
COHABITATION DE PLUSIEURS MODES DE COORDINATION ET DE
REGULATION***

Introduction

A plusieurs reprises déjà on a pu signaler que la logique dominante du pilotage est de veiller à la progression du projet selon les délais impartis et que, par rapport à cet enjeu, les risques identifiés par l'équipe en place concernent les interfaces techniques entre différents registres d'action potentiellement conflictuels, l'obtention de la déclaration d'utilité publique et les risques politiques. L'objet de ce chapitre est d'examiner le dispositif d'action mis en place pour organiser l'élaboration du projet, piloter sa progression et mettre sous contrôle les risques de remise en cause tardive. Comment l'intégration entre les différents registres d'action est-elle organisée ? Comment procède-t-on pour faire progresser le projet dans un contexte où la situation de conception est instable ? Au-delà des modes de coordination sous-tendus par les dispositifs organisationnels mis en place, quels sont les autres instruments mobilisés pour veiller à la convergence du projet et à la réduction des risques ?

Evidemment, un premier niveau de dispositif concerne le système politico-administratif qui organise l'action publique sur le territoire de la Communauté Urbaine tandis qu'un second niveau renvoie à la législation qui encadre la conception des projets d'infrastructures, en l'occurrence la loi MOP qui distribue les responsabilités entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre. Il correspond à ce que certains qualifient comme le « modèle hiérarchique » de la conception (Callon 1997) au motif que le maître d'ouvrage est en position de commandement et exerce un pouvoir de type hiérarchique sur les autres acteurs. Dans le cadre de ce travail on considérera qu'en raison de sa nature législative, ce niveau d'organisation s'impose de toutes façons au projet. Dès lors, et sans vouloir nier son importance, il sera ici appréhendé comme un cadre général à l'intérieur duquel il paraît plus instructif pour notre propos d'identifier les autres types de dispositifs « librement bricolés » et d'examiner comment ils interviennent dans l'élaboration du projet. Ce choix est d'abord motivé par le constat développé dans le chapitre méthodologique selon lequel on assiste à une remise en cause de la pertinence analytique des catégories de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre. Il trouve également son origine dans les théories de l'action selon lesquelles la manière dont l'action est organisée entretient une relation étroite avec la nature des problèmes à résoudre. La troisième raison renvoie au modèle industriel du projet qui invite à conduire l'analyse autour de l'examen des modes de coordination et de l'identification des acteurs mobilisés (qui, à quel moment, au nom de quoi, avec quelles responsabilités, quelles missions ?). Il faut enfin préciser que, dans le

prolongement des perspectives méthodologiques qui organisent ce travail, on privilégie le point de vue du pilotage du projet.

Dans un premier temps, on passera en revue le comité de pilotage technique, le Getas et la CTS que l'on peut décrire comme trois dispositifs consacrés à l'optimum technique du projet. En les traitant comme des acteurs collectifs, on rendra compte de leur mode de fonctionnement en examinant comment ils sont composés et en se focalisant sur les logiques qui sous-tendent leur constitution. Ensuite, on procédera à l'analyse du portage politique du projet avant de clore le chapitre par la direction de projet, sa position, ses missions et ses leviers d'action, ce qui reviendra à traiter la question du pilotage de l'optimum global du projet.

On a déjà fait apparaître à l'occasion du chapitre précédent comment quelques-uns des problèmes de conception trouvaient solution. L'objectif est maintenant d'approfondir la manière dont les problèmes sont pris en charge par et dans le pilotage du projet. Dans cette nouvelle et dernière forme d'investigation, l'analyse accordera une attention privilégiée aux deux dimensions placées au centre des enjeux du management du projet par la Ditrans. Elle s'attachera donc essentiellement à comprendre comment les incertitudes sur les interfaces techniques et sur la déclaration d'utilité publique sont réduites pour contrôler les risques de remises en cause tardives.

A. L'ORGANISATION DE DISPOSITIFS DE COOPERATION SUR LES COMPOSANTES TECHNIQUES

1 - Le comité de pilotage technique : le pilotage de l'optimum technique par concourance

Le premier dispositif que l'on peut identifier est celui formé par le « comité de pilotage technique ». Il se réunit selon un rythme hebdomadaire pour mettre en relation plusieurs groupes d'acteurs qui occupent des positions et des fonctions différentes.

Un dispositif à géométrie variable

Le premier trait caractéristique du comité de pilotage technique concerne sa composition. Dispositif à géométrie variable, il distingue deux catégories d'acteurs : ceux qui composent son noyau dur et ceux qui interviennent plus ponctuellement.

Le noyau dur est constitué par :

- La CTS, Compagnie des Transports Strasbourgeois, maître d'ouvrage de la construction de la ligne et exploitant du réseau tramway et bus.
- Le GETAS, chargé dans le cadre d'un contrat de maîtrise d'œuvre, de la conception générale et détaillée de l'implantation de la ligne, de la coordination et de l'organisation des chantiers, de la phase essais. Il représente les expertises de conception propres aux règles de l'art des infrastructures (tramway, voiries et réseaux) et aux dimensions urbanistiques de l'intervention sur l'espace.
- Le service des déplacements urbains (SDU), responsable de la mise en œuvre de la politique communautaire en matière de transport, de l'organisation de la circulation et de la gestion du trafic. Il conduit les études pour anticiper les mesures de circulation à prendre pendant le chantier et pour restructurer le plan de circulation modifié avec l'implantation du tramway.
- L'ADEUS, organe satellite de la CUS chargé de l'observation, de la prospective et de la planification du développement urbain à l'échelle de la Communauté Urbaine. Elle intervient comme conseil et exprime son avis lorsque les choix élaborés interpellent les enjeux de restructuration urbaine (extension de l'hypercentre, renforcement des centralités périphériques...).
- La Ditram, qui dirige le projet au nom de la CUS, position spécifique sur laquelle on insistera plus loin.

Parmi les membres occasionnels, on relève essentiellement

- Les services techniques des communes Nord lorsqu'il s'agit d'élaborer le programme du tronçon intercommunal. Ils représentent les politiques urbaines de leurs communes et sont porteurs de la connaissance du cadre spatial et des enjeux d'aménagement sur leur territoire respectif.
- Certains services de la CUS qui, dans l'organisation politico-administrative en place, sont responsables de l'entretien des espaces publics (en particulier le service des espaces verts, celui de l'éclairage public ou encore celui de la voirie et des réseaux).
- Et, dans une moindre mesure, des cabinets d'études externes au Getas qui sont mobilisés, au gré des besoins, pour une prestation d'expertise ponctuelle.

Un dispositif qui coordonne les expertises

Cette qualification des acteurs impliqués dans le comité de pilotage technique met en évidence le deuxième trait caractéristique de ce dispositif : il coordonne les acteurs entre lesquels sont distribués les paramètres techniques de conception. Soit, avec le Getas, une distribution des expertises organisée par et pour le projet ; soit, dans tous les autres cas, exception faite de la Ditrans sur laquelle on reviendra plus bas, une distribution pré-existante des paramètres de conception. En effet, hormis la Ditrans et le Getas qui sont constitués par et pour le projet, le comité de pilotage technique réunit des acteurs constitués par la division du travail et des responsabilités établie par la CUS pour organiser l'action publique sur son territoire. Les registres d'action relatifs à la circulation et au déplacement, à l'infrastructure technique, à la restructuration urbaine, à la requalification des espaces publics et au cadre spatial relèvent ainsi, en partie, d'attributions et de compétences déjà distribuées entre des entités organisationnelles préexistantes au projet et indépendantes de la ligne B. Cette division du travail a pour conséquence de voir nombre de paramètres de conception être, eux aussi, distribués entre plusieurs groupes d'acteurs. Cette composition montre qu'une des logiques qui préside à la mise en place du comité de pilotage technique consiste précisément à coordonner des expertises et des responsabilités dont la fragmentation distribue les paramètres techniques de conception entre des groupes d'acteurs qui existent indépendamment du projet.

Un dispositif qui « déséquentialise » le cheminement global

Troisième trait caractéristique, la composition du comité de pilotage technique indique également qu'il organise la rencontre entre l'amont et l'aval du projet : le Getas, qui réunit ceux qui sont traditionnellement affectés à la conception ; la CTS, futur responsable de la construction de la ligne et futur exploitant de l'infrastructure et, plus largement, exploitant de l'ensemble du réseau de transport collectifs ; les services techniques chargés de la gestion du

trafic automobile ou de l'entretien des espaces publics (espaces verts, éclairages, voirie...). Par conséquent, cela signifie :

- d'une part, que les acteurs habituellement désignés comme les acteurs de l'aval participent à la définition des compromis
- et, d'autre part, que le comité de pilotage technique organise, dès les premières heures du projet, la rencontre entre le temps de la conception, le temps de la construction et le temps du fonctionnement dans une situation où le déploiement temporel du projet suit, pour des raisons réglementaires et techniques, un cheminement nécessairement linéaire et séquentiel.

En définitive, le comité de pilotage technique rassemble, hormis la Ditram, les représentants des paramètres techniques de l'ouvrage. A la division du travail et des responsabilités (qui distribue les paramètres de conception entre plusieurs groupes d'acteurs) et à la séquentialité du cheminement global (conception, construction, fonctionnement) il organise, dès le lancement du projet, une coordination des interventions des représentants des différents paramètres techniques depuis l'amont jusqu'à l'aval du projet. Cela permet de supposer qu'il engage un caractère transversal dans le travail de hiérarchisation des paramètres et l'établissement des compromis techniques. Tout conduit à désigner ce comité de pilotage technique comme une équipe projet qui fonctionne sur le mode de la concourance. Il se comprend comme un dispositif *ad hoc* qui organise des échanges entre les acteurs dont les prérogatives, routinières ou spécifiques, sont impliquées par le cycle de vie de l'ouvrage. En réponse à la distribution des paramètres techniques de la conception, au caractère irréductible des aléas, aux enjeux d'intégration fonctionnelle et temporelle et à la séquentialité incontournable du cheminement qui conduit de la conception à la mise en service, il confère à la conception de la ligne une dimension transversale qui prend place dès l'engagement du projet. Cette organisation d'une transversalité sur les paramètres techniques qui couvrent le champ de la conception, de la construction et du fonctionnement constitue la première manière de réduire les risques de remise en cause tardive du programme.

Il faut toutefois apporter une précision de taille : l'organisation même du comité de pilotage technique n'est pas à attribuer au génie d'un décideur éclairé mais renvoie au fait que le processus d'élaboration se déploie

- dans le cadre d'un objet connu et d'un « dominant design », ce qui donne les moyens d'identifier précocement les différentes composantes à prendre en compte et les expertises nécessaires ;
- à la suite d'une expérience directe acquise avec la ligne A ;

- sous l'autorité de la CUS qui a préalablement précisé les risques à mettre sous contrôle et les registres d'action à intégrer (rappelons, par exemple, que c'est sur injonction de la CUS que le Getas sera complété, dès le lancement du projet, par l'équipe « urbaine » contrairement à ce qui avait été pratiqué sur la ligne A).

Pour affiner la mise à jour de ce fonctionnement concourant et des logiques qui sous-tendent la mise en place des dispositifs organisationnels, on accordera quelques instants supplémentaires au Getas et à la CTS, qui constituent deux autres dispositifs clés du volet « optimum technique » du projet.

2 - Le Getas : une « sous-délégation » de la régulation technique

Le Getas, Groupement d'Etudes du Tramway de l'Agglomération Strasbourgeoise, qui apparaît d'abord dans les années 1980 avec le « tramway Pflimlin », est une émanation directe de la ligne A. Selon les termes de la loi MOP, le Getas désigne le maître d'œuvre du projet, i.e. celui qui est payé pour concevoir, dans un premier temps, l'avant-projet dans le cadre d'un contrat avec la CUS puis, dans un second temps, le projet détaillé dans le cadre d'un contrat avec la CTS.

Plusieurs caractéristiques peuvent être relevées :

- Contrairement aux services techniques des villes ou à la CTS, le champ d'action du Getas est strictement limité au projet.
- Il a également pour singularité de regrouper plusieurs bureaux d'études, chacun représentant une expertise spécifique sur un sous-ensemble du projet. Y sont ainsi réunies les spécialités « dimension urbanistique et paysagère de la ligne », « déviation des réseaux », « infrastructures et ouvrages d'art » ainsi que l'expertise propre à « l'ingénierie infrastructure tramway ». Chacun de ces sous-ensembles regroupe lui-même plusieurs métiers à l'image de la composante « dimension urbanistique et paysagère » prise en charge par un paysagiste, un urbaniste et un designer (et leurs équipes respectives). Du point de vue du management du projet, le Getas correspond ainsi à un dispositif d'intégration de l'ingénierie spécifiquement recrutée par la CUS pour la conception du projet.
- Cette intégration est double : 1/ intégration entre différents sous-ensembles techniques de l'objet ; 2/ intégration entre la conception amont/aval, i.e. celle qui prend place après la

déclaration d'utilité publique pour définir le projet détaillé et mener les études d'exécution qui prescriront les tâches des entreprises de construction.

- Le Getas constitue ainsi un dispositif de coordination entre les différentes expertises spécifiquement recrutées par la CUS pour la conception de la ligne. Ce dispositif est d'autant plus formalisé que les différentes équipes partagent une responsabilité contractuelle sur les coûts, les délais et les spécifications techniques du projet.
- Dans le même temps, ce regroupement d'ingénieries permet de construire un interlocuteur unique pour la CUS et la direction de projet. Construire un interlocuteur unique revient à déléguer, à l'échelle du groupement, la responsabilité de la régulation entre maîtres d'œuvres et à réduire ainsi, à l'échelle du projet, les strates de décision dans un contexte de forte pression temporelle. Constituer un dispositif formel de coordination entre les composantes de la maîtrise d'œuvre revient, par ailleurs, à déléguer et à favoriser la négociation des compromis techniques entre les acteurs spécifiquement affectés à la conception du projet.
- Cela signifie enfin que le Getas représente, par rapport au comité de pilotage technique, une forme de « sous-dispositif » qui procède lui-même d'une démarche de type concourant entre maîtres d'œuvres. Il correspond à une délégation de la régulation technique, formalisée par le contrat, et peut être analysé comme un dispositif intermédiaire pour pallier, au quotidien, le caractère imprévisible et non totalement « procéduralisable » de la conception. Il constitue ainsi une réponse face à l'étendue des possibles qu'il est illusoire de vouloir maîtriser par des règles définies une fois pour toutes et sur tout l'espace du projet.

3 - La CTS : le représentant des coûts de construction et des contraintes d'exploitation

Bien que les responsabilités contractuelles de la CTS ne démarrent qu'après la DUP pour diriger la construction de l'infrastructure et qu'une fois celle-ci achevée pour exploiter la ligne, elle est, par le biais du comité de pilotage technique, formellement intégrée à la conception dès le lancement du projet. Elle y intervient, pour reprendre la formule de son directeur général, en position « *d'observateur attentif* » dans la mesure où elle n'est pas, à ce stade, en situation de responsabilité contractuelle sur le projet. Elle y représente celle qui, demain, construira puis exploitera la ligne. Elle est enfin définie par la CUS comme un acteur essentiel de la réussite du projet.

La mise sous contrôle des coûts et des délais

« Celle qui demain construira la ligne » désigne plus exactement la responsabilité à venir de la CTS dans la gestion des coûts et des délais impartis. Elle intervient ainsi dès les premières heures de la conception au niveau du comité de pilotage technique pour évaluer, en amont du gel des choix de conception, leur adéquation avec le respect de ces objectifs. Autrement dit, l'intervention précoce de la CTS vise la prise en charge d'une interface centrale dans la réussite du projet et la réduction des risques de remise en cause tardive associés aux coûts de construction induits par les choix d'aménagement et d'implantation.

L'optimisation du réseau de transports

La CTS intervient encore en tant que concessionnaire du réseau de transports collectifs urbains et donc comme le futur exploitant des lignes et des réseaux de bus et de tramway en regard desquels l'implantation de la nouvelle ligne n'est pas sans incidences. Cette dimension, prise en compte à l'échelle des études de configuration générale du réseau, suppose néanmoins un certain nombre de décisions à l'échelle de la conception de la ligne⁸⁵. L'intégration de la CTS au niveau du comité de pilotage technique participe donc de la gestion de l'interface entre l'exploitation du réseau de transport collectif et les choix concernant l'infrastructure et la réorganisation de la circulation et des déplacements dans l'agglomération. Autrement dit, il s'agit ici de prendre en charge la réflexion sur le fonctionnement de l'ensemble du réseau de transport (TC et VL), qui implique particulièrement la CTS et le SDU.

La performance de l'infrastructure

La CTS désigne aussi l'opérateur qui réceptionnera l'ouvrage technique pour le mettre en circulation et le faire fonctionner. Avec la composante « constructeur » de la CTS, ce versant de la fonction d'exploitation ressort comme un élément essentiel de la désignation de la CTS comme un acteur de la conception amont. Cette dimension implique directement la performance de l'infrastructure qui constitue une préoccupation de tout premier ordre. Du point de vue de la CUS cet enjeu justifie, à lui seul, la participation de la CTS dès l'amont du projet pour « *qu'elle puisse s'exprimer sur la manière dont l'infrastructure va être réalisée et éviter une situation où la CUS construirait une infrastructure et, une fois que tout serait terminé, remettrait les clés à la CTS qui lui dirait 'c'est bien beau ce que vous me donnez mais moi je ne peux pas rouler avec le tramway sur les rails parce qu'il y a tel et tel problème'* » (SDU). C'est donc ici que se jouent, avec la plus grande acuité, les risques techniques de remise en cause

⁸⁵ Notamment dans l'organisation des échanges bus/tram et dans la restructuration du réseau de bus et qui impliquent, par exemple, des choix techniques dans l'aménagement des quais et des stations ou des choix dans la gestion du trafic et de la circulation.

tardive associés aux qualités intrinsèques de l'infrastructure et en regard desquels la CTS est qualifiée comme le dépositaire d'une compétence spécifique : pour la CUS, l'activité même d'exploitant permet à la CTS de bénéficier d'une expérience évaluée comme une expertise singulière qui échappe aux bureaux d'études « *que l'on appelle beaucoup avant pour faire les études mais que l'on voit peu après pour les bilans* » (Ditram).

Le représentant de l'utilisateur

Il faut encore ajouter que la CTS est également identifiée comme celle qui représente la qualité d'usage de la ligne et de l'ensemble du réseau TC. Cette dimension « usagers » est certes définie comme une variable importante de la performance mais n'est pas, au vu des témoignages recueillis, traitée (ou évaluée) comme un paramètre sensible dans l'élaboration du projet. Plus précisément, elle est perçue comme un élément maîtrisé dont l'intégration ne pose pas de problèmes particuliers ce qui explique pourquoi elle n'apparaît pas parmi les registres d'action dominants. Plus concrètement, cette dimension « usagers » intervient, par exemple, dans la conception des échanges bus/tram ou des correspondances quais à quais. Elle renvoie alors directement à des choix techniques de construction qui sont avant tout catégorisés comme des paramètres d'exploitation en regard desquels la CTS est qualifiée comme l'acteur compétent pour ne pas dire le plus compétent.

4 - Formalisation des interfaces techniques les plus névralgiques

On poursuivra l'exploration des logiques qui sous-tendent les dispositifs d'organisation du processus d'élaboration en insistant ici sur une dimension commune au Getas et à la CTS et que l'on peut qualifier comme une logique de formalisation des interfaces techniques les plus névralgiques.

Le Getas : une formalisation de la confrontation transport/urbanisme

Avec le Getas, c'est aussi vouloir organiser, au sein d'une même entité, une confrontation directe entre les deux pôles d'action qui comptent parmi les plus conflictuels dans l'élaboration de la ligne, celui relatif au transport et à l'efficacité du mode et celui relatif à l'urbain et l'aménagement des espaces publics. On touche ici à l'éternel débat entre ceux qui voient d'abord dans le tramway un outil de transport dont il faut assurer la performance et la rentabilité et ceux pour lesquels le tramway est un vecteur d'intervention urbaine. Au cœur de

ces débats, qui concentrent et surplombent l'essentiel des registres d'action impliqués dans le processus d'élaboration, on touche dans le même temps aux deux finalités clés assignées au projet par la CUS : 1/ la construction d'une alternative efficace à la voiture individuelle et, 2/ la requalification et la restructuration des espaces. Autrement dit, en énonçant le tramway comme un projet urbain, la CUS fait précisément le pari de la compatibilité entre ces deux grandes logiques alors même qu'elle est généralement soumise à rude épreuve et donne lieu à des controverses très vives parmi les concepteurs : *« le maître d'ouvrage ne connaît pas vraiment les débats internes à la maîtrise d'œuvre, les débats sur les choix que l'on va proposer, il n'en a que des bribes alors que c'est déjà toute une histoire, parce que la maîtrise d'œuvre ce n'est pas une personne mais c'est plusieurs équipes. Il y a donc déjà un travail de synthèse à l'intérieur du groupe de maîtrise d'œuvre et dont le directeur de projet CUS ne sait rien parce qu'il n'a pas participé à l'élaboration de ces idées comme moi j'ignore certainement les débats qui ont eu lieu entre les services techniques et leurs élus par exemple. Entre maîtres d'œuvre on a des débats qui sont souvent plus virulents qu'avec les maîtres d'ouvrage. Je prends l'épiphénomène de la vitesse commerciale dont on nous parle en permanence quand on travaille sur des tramways. C'est le type même de notion sur laquelle on est toujours en train de se battre entre les tenants du temps, de l'efficacité et ceux qui veulent la pondérer en disant qu'on ne peut pas tout ramener à la vitesse commerciale mais qu'il faut réfléchir aux espaces que l'on traverse... »* (Getas).

Dispositif de coordination entre les expertises, le Getas organise donc également une confrontation directe entre les deux finalités majeures du projet – performance de l'infrastructure et intervention urbaine – mais connues pour compter parmi les plus conflictuelles dans l'élaboration de la ligne alors même qu'elles participent ensemble aux enjeux du projet. Cela équivaut, d'une part, à « institutionnaliser » ou à « formaliser » ce conflit et cela revient, d'autre part, à déléguer au Getas la régulation de ces controverses dont on sait qu'elles jalonnent nécessairement le projet. Ce conflit est d'autant plus institutionnalisé, i.e. reconnu comme une dimension structurante du projet et de son succès, que le contrat de maîtrise d'œuvre place – sur injonction de la CUS suite à la ligne A – le « camp des ingénieurs transport » et le « camp des urbanistes » sur un pied d'égalité. Cela signifie que la « logique transport » et la « logique urbaine » dont l'intégration représente un enjeu essentiel et pourtant éminemment problématique de la conception du projet, se côtoient à « armes égales » et sont chacune définies, par le commanditaire politique, comme des expertises toutes aussi légitimes l'une que l'autre. Selon un membre du Getas, habitué des projets de tramway en France, cette caractéristique ainsi que la formule même du Getas constituent une singularité strasbourgeoise : *« ce qui est important c'est qu'il y a eu un bon équilibre entre les ingénieurs qui sont très nombreux – qui sont des techniciens essentiels pour la réussite d'un projet tel que*

celui-ci où plus de 70% du budget passe dans la réalisation d'infrastructures, de câbles, de signaux etc. – et les maîtres d'œuvre urbains, les architectes, paysagistes, urbanistes. Il n'y a pas eu de mainmise technique trop forte sur le projet et, alors qu'on était 3 ou 4 en face d'une vingtaine d'ingénieurs, on a parfois été leaders sur certains choix. Il faut dire que dans le Getas il n'y a pas un bureau d'études qui domine les autres. D'ailleurs le seul bureau d'études qui est strictement spécialisé tramway est minoritaire, y compris sur les honoraires, alors que dans d'autres projets c'est lui le patron et c'est lui qui bat la mesure. Ce groupement de maîtrise d'œuvre est assez spécifique à Strasbourg, sur le tramway de Bordeaux, de Montpellier, de Nice ou encore d'Orléans, ça ne fonctionne pas comme ça. Et, généralement, les études en phase initiale sous-estiment la partie urbanistique du projet qui est traitée comme un habillage après les études purement techniques. Quand on exerce, on voit bien qu'il y a deux écoles dans le partage des tâches entre l'ingénierie transport et le côté spatial et qui font la différence entre les projets de tramway en France. Il y a l'école qui considère que c'est d'abord l'ingénierie transport qui est essentielle, et elle l'est effectivement parce qu'il faut que ça fonctionne, et qu'ensuite il faut habiller ça en faisant appel à des paysagistes ou à des éclairagistes. Et puis, il y a l'autre école, et c'est le cas de Strasbourg, en tous les cas sur la deuxième ligne, où le principe c'est davantage de faire en sorte que, dès le départ, la démarche urbanistique soit représentée et que ce n'est pas de l'habillage ».

La CTS : une formalisation de la confrontation coûts de construction / conditions d'exploitation

En attribuant à la CTS la responsabilité conjointe de la construction et de l'exploitation de la ligne, le contrat de concession se comprend comme un autre instrument majeur dans le pilotage du projet et relève de la même logique que l'intégration des ingénieries « transport » et « urbanistiques » au sein du Getas. En effet, ce contrat institutionnalise et organise la confrontation directe entre la construction et l'exploitation de la ligne qui sont, comme l'interface « transport/urbanisme », à l'origine de vives controverses. Deux éléments complémentaires renforcent le caractère tout à fait névralgique de cette interface. D'abord, l'infrastructure technique consomme la plus grande part des moyens financiers du projet et constitue donc une variable de premier ordre dans le respect des coûts. Ensuite, c'est dans l'interface conception/construction i.e., ici, l'interface conception/coûts/délais que sont définis les choix qui détermineront ce qui sera construit et qui figent donc les conditions techniques de l'exploitation future.

Cette relation entre le contrat de concession et le pilotage du projet trouve une bonne illustration dans ces propos du DG de la CTS. Ils expriment comment cet instrument participe activement à la résolution des problèmes liés à la divergence des logiques entre construction et exploitation de la ligne : « *le fait d'avoir, dans la même entreprise, la mission de construire et la*

mission d'exploiter est un avantage considérable pour l'exploitant parce que, pour des raisons économiques et des raisons techniques, le constructeur et l'exploitant ont sans cesse des intérêts divergents. Or, l'heure de vérité, c'est le moment de l'exploitation. On ne construit pas pour construire, jamais ; on ne construit pas seulement pour faire joli ; on construit pour transporter le mieux possible un maximum de personnes dans les transports publics. Pourtant, la construction précède l'exploitation. Il est donc fondamental que, dans la construction, on prenne bien en compte l'exploitation future. Le fait d'être dans la même entreprise permet de mettre en place des méthodes de travail pour que le constructeur consulte l'exploitant. Par exemple, le directeur du projet tramway de la CTS, qui est le constructeur, participe au groupe de direction de la CTS toutes les semaines, au même titre que le directeur de l'exploitation qui est en fait le directeur des déplacements clients et au même titre que la directrice de l'action commerciale et du développement. Ces directeurs se réunissent dans des réunions de travail de 4 à 5 heures, avec moi (DG CTS) pour traiter les problèmes courants qu'il s'agisse de la construction du tramway ou de l'exploitation générale de nos activités. Deuxième élément, en plus de ces réunions, les exploitants participent directement à toutes les questions qui touchent l'exploitation. Et, sur un tramway, les questions d'exploitation, il y en a beaucoup ! Par exemple, les voies de communications, i.e. les endroits où l'on peut passer d'une voie à l'autre, où l'on peut rebrousser, sont essentielles pour bien exploiter. Donc, pour les exploitants il n'y a jamais assez de communications et, pour le constructeur, il y en a toujours trop parce que ça coûte très cher. Le constructeur sait bien qu'il construit pour déplacer des gens mais il est responsable du budget, il doit le répartir et ensuite le respecter. Or, plus il met d'opérations dans son budget, plus il sait qu'il aura du mal à le tenir. Il y a donc des échanges constants et malgré ça on ne fait pas de la qualité totale. Tout n'est pas parfait, c'est mieux que sur la ligne A, mais on aurait pu mieux faire au niveau des communications et de certaines correspondances » (DG CTS).

Le contrat de concession revient par conséquent à déléguer, à la CTS, l'élaboration des compromis entre les coûts et la performance technique ainsi que la régulation des controverses sur ces enjeux fondamentaux et pourtant éminemment conflictuels du projet. Car, même si la direction de la construction tramway et celle de l'exploitation suivent des logiques divergentes pour autant, elles participent ensemble de la responsabilité contractuelle de la CTS dans le projet ainsi que de la bonne santé financière à venir de l'entreprise. Par ailleurs, le mode de fonctionnement du comité de pilotage technique équivaut à faire de la CTS le représentant des compromis « coût, (délais), performance technique » à l'échelle de la conception de l'avant-projet.

Le comité de pilotage technique, le Getas et la CTS peuvent, en dernière analyse, se comprendre comme des lieux qui organisent des interactions face à la fragmentation des acteurs concernés par la conception, la construction et le fonctionnement de la ligne. L'organisation de ces interactions privilégie la résolution des problèmes sur le mode de la négociation dans l'objectif de :

- répondre aux fortes contraintes d'intégration fonctionnelle et temporelle qui caractérisent l'ouvrage dans une situation où la conception du projet rencontre bien des aléas qu'il est illusoire de vouloir totalement anticiper et planifier ;
- répondre aux fortes contraintes d'intégration fonctionnelle et temporelle dans une situation où les enjeux les plus fondamentaux se jouent aux interfaces entre des registres d'action conflictuels au premier rang desquels l'interface transport / urbanisme et l'interface coût / délais / performance technique.

Le comité de pilotage technique, le Getas et la CTS représentent ainsi une série de dispositifs emboîtés en charge, au quotidien, de la négociation des compromis et de la gestion des interfaces déterminantes en regard des déterminants relatifs aux coûts, aux délais et aux spécifications techniques du projet (performance de l'infrastructure, réorganisation de la circulation automobile, réorganisation du réseau TC et requalification des espaces publics). Par ailleurs, avec le Getas et la CTS, il ne s'agit pas seulement d'impulser un caractère collectif dans la définition de l'optimum ; il s'agit aussi de désigner et de formaliser les controverses les plus névralgiques, i.e. celles qui sont simultanément perçues comme les plus conflictuelles et les plus stratégiques pour le succès du projet, et d'ordonner la prise en charge de leur régulation par des structures qui ont la particularité d'engager leur responsabilité contractuelle sur les coûts et les délais du projet.

B. LE PORTAGE POLITIQUE DU PROJET

1 - L'organisation d'un dispositif de pilotage politique

Aux côté du comité de pilotage technique, de la CTS et du GETAS, le comité de pilotage politique constitue le quatrième type de dispositif mis en place, toujours dans la continuité de la ligne A, pour accompagner le déroulement et la progression du projet. Il se réunit selon un rythme mensuel et rassemble, sous la responsabilité du premier adjoint à la ville de Strasbourg et vice-président de la CUS en charge des transports, les maires des trois communes Nord ainsi que d'autres élus communautaires. A cette configuration, il faut ajouter la Ditram et, selon les sujets abordés, des représentants du Getas et de la CTS (voire des services techniques). Autre dispositif dédié au projet, il se substitue à la CUS le temps de la conception et de la réalisation de la ligne et il véhicule, sous différentes formes, ce qu'il est convenu d'appeler le « portage politique » du projet.

Une délégation de la régulation politique sur le projet

Explicitement mandaté par la CUS, le comité de pilotage politique s'analyse d'abord comme l'instance à laquelle la collectivité intercommunale délègue la régulation politique sur le projet et confie la responsabilité pour trancher les décisions encore à prendre en cours de route. Cette capacité à décider est d'autant plus grande que ce dispositif est directement conduit par le vice-président en charge des transports. Echelon décisionnel intermédiaire entre le projet et le Conseil de Communauté, qui se prononcera en dernière instance sur le programme finalisé, il constitue l'interlocuteur privilégié du comité de pilotage technique et de la direction de projet.

De par sa composition, le comité de pilotage politique procède d'une double intégration :

- il formalise un lieu d'échanges et de négociations entre les élus des quatre communes dont les territoires sont directement impliqués par la construction de la ligne ;
- c'est un dispositif de régulation entre d'un côté, la CUS, institution responsable de la cohérence du projet d'ensemble et de son budget et, de l'autre côté, les demandes des communes sur les portions de ligne à implanter sur leur territoire respectif.

Le comité de pilotage politique organise ainsi une transversalité à l'échelle politique et territoriale du projet : d'une part, entre les élus concernés par le tracé et d'autre part, entre le périmètre de la ligne et le territoire de la CUS ou, autrement dit, entre le projet de ligne et le

projet d'agglomération qui peut, ainsi qu'on a eu l'occasion de le voir avec le tronçon Nord, revenir sur le devant de la scène.

C'est donc là que les choix techniques élaborés et validés au niveau du comité de pilotage technique, du Getas et de la CTS sont entérinés. C'est également là que sont soumis et décidés les arbitrages qui interpellent une position politique.

L'arbitrage politique : une ressource pour l'avancement du projet

Cette notion d'arbitrage fait apparaître une forme essentielle du portage politique. Cependant, bien que ce rôle soit souvent évoqué, la qualification des situations qui demandent un arbitrage politique reste assez générique. De ce point de vue, le seul constat solide qu'il est possible d'établir consiste à relever que les avis convergent pour établir une différence entre les choix relatifs aux attributs techniques de l'infrastructure et ceux relatifs aux choix de tracé, de modes d'insertion ou de piétonisation. Alors qu'il semble convenu que les premiers relèvent surtout de l'arbitrage du concessionnaire, il semble en revanche entendu que le politique doit se prononcer sur les choix qui impliquent une intervention sur la ville. Plus précisément encore, il ressort que le pouvoir politique exerce un contrôle et une validation sur la définition du cadre spatial et de ses enjeux, registre qui constitue, on l'a vu, une dimension importante et particulièrement variable, de la fixation des choix prioritaires et donc de la détermination de l'optimum.

Ce rôle d'arbitrage trouve aussi une illustration magistrale avec les problèmes rencontrés au cours de la conception du tracé Nord : en tant que délégué de la CUS et composé des élus directement concernés par la ligne, le comité de pilotage politique se trouve en effet doté d'une double légitimité qui l'autorise à peser, à l'échelle de l'agglomération, les tenants et les aboutissants de l'alternative « Mendès France », à donner son aval pour explorer cette nouvelle option et à déroger ainsi au programme initial (axe historique) ce qui, rappelons-le, constitue la solution retenue pour sortir le projet d'une dangereuse situation de blocage.

Cet exemple conduit d'ailleurs à voir, dans le recours à l'arbitrage politique, une ressource importante pour la conduite du projet lorsque le comité de pilotage technique rencontre des impasses, i.e. lorsque les conflits sur les interfaces techniques perdurent ou que la coopération entre concepteurs échoue à trouver une réponse aux problèmes rencontrés. L'intervention des élus est alors sollicitée pour produire de la décision dans un contexte où le calendrier du projet est placé sous haute surveillance car *« lorsqu'on met tous les interlocuteurs autour de la même table, il y a des discussions très fortes et on ne tombe pas forcément d'accord. Et pourtant, il faut décider. Nous (la Ditrám), on analyse tout ça et on fait remonter au niveau des élus et ce sont eux qui tranchent. On met les propositions en perspective de manière à ce que les élus,*

qui prennent la décision, puissent dire "moi, à cet endroit, je préfère donner l'avantage à la vitesse commerciale du tramway plutôt qu'à l'image de la ville" » (Ditram). Ainsi, dans des situations où les conflits sur les compromis techniques ne sont pas résolus, la légitimité de l'élu autorise le comité de pilotage politique à prendre des décisions sur le registre de la « préférence » qui se substitue alors au registre de l'argumentation objectivée. Il intervient, sur ce mode, sur la hiérarchisation des problèmes et des choix prioritaires qui constitue, comme l'a souligné l'analyse de la définition de l'optimum, la zone de conception la plus instable et la plus conflictuelle.

Cette légitimité à énoncer des prescriptions de type autoritaire est d'autant plus grande que l'acteur politique est également en mesure d'exercer une autorité hiérarchique directe sur tous ceux (hormis le Getas) qui participent à l'élaboration de la ligne y compris ceux dont les activités sont concernées par « l'après-projet », notamment la CTS, dont la CUS est l'actionnaire majoritaire et dont le président n'est autre que le vice-président de la Communauté Urbaine en charge du transport.

L'échelle de l'agglomération : une ressource pour l'arbitrage

Au delà de la légitimité politique qui autorise arbitrages et prescriptions autoritaires, une autre spécificité qui structure le comité de pilotage politique comme un dispositif clé dans la conduite du projet tient dans son champ d'intervention. En effet, dédié au projet, son périmètre d'action ne se limite pourtant pas à celui de la ligne. Au contraire, il est pensé pour être à l'intersection entre l'espace de la ligne et le territoire de la CUS et à l'intersection entre le court terme du projet et le long terme des enjeux à l'échelle de l'agglomération. Cette particularité le distingue singulièrement des autres dispositifs identifiés et le place en position de faire intervenir des déterminants qui permettent de jongler avec le périmètre du projet et de débloquent des situations de crise en cours de conception en motivant des décisions au nom du devenir de l'agglomération. Cette échelle territoriale, que seul le politique est en mesure de mobiliser, intervient ainsi comme une dimension de la définition du cadre spatial et de la hiérarchisation et donc comme un instrument de régulation des controverses et de détermination de l'optimum du projet.

2 - Le portage par l'engagement des élus

Au-delà de la fonction d'arbitrage, le portage politique est souvent associé à une autre idée qui interpelle « l'engagement » des élus à l'égard du projet. Déclinée autour de formules

telles que « *courage politique* », « *détermination politique* », « *ambition pour la ville* », cette forme de portage politique revient fréquemment mais avec une certaine opacité : elle permet simplement de relever que l'engagement des élus est évalué comme un facteur important de l'avancement du projet. Ces notions de « courage », de « détermination », de « d'ambition » insistent sur la « volonté de faire » malgré les risques électoraux encourus ou encore sur « l'investissement » des élus au cours des réunions publiques pour soutenir le projet. Ainsi, pour cet urbaniste, « *ce qui (me) semble déterminant à Strasbourg, c'est que l'on a eu, sur le plan politique, une maîtrise d'ouvrage éclairée. Je ne veux pas faire de la propagande pour les élus strasbourgeois, mais il y a eu une détermination politique importante. Ça ne se rencontre pas partout et c'est très important parce qu'un tramway, ce ne sont pas seulement des choix techniques ou financiers, ce sont aussi des choix politiques parce que le tramway a beaucoup d'impacts sur la vie urbaine. A Strasbourg, cette dimension a vraiment été prise en compte et les élus prenaient des positions sur ces questions et n'ont pas toujours choisi les solutions les plus simples, celles qui ne bousculent pas trop* » (Getas).

Un des élément qui donne du poids à cette idée d'engagement et à sa qualification comme une composante à part entière du déroulement du projet tient dans le fait qu'elle s'appuie souvent sur une comparaison avec des expériences vécues sur d'autres projets dans d'autres villes. Mais, s'exprimant surtout au travers d'appréciations sur les qualités individuelles des élus, l'analyse doit se contenter de les signaler sans pouvoir dépasser ce stade de la personnalisation. Toutefois, si les outils théoriques mobilisés et le matériau empirique recueilli ne permettent pas de conduire une analyse plus fine, cet aspect du portage politique revient avec suffisamment d'insistance pour considérer que le politique, en tant qu'acteur spécifique et non plus seulement dans sa dimension « dispositif », n'est pas neutre, voire neutralisable ou interchangeable. Non seulement, il représente une ressource importante pour la progression du projet mais l'idée « d'engagement » signale aussi qu'il participe grandement, en cours de conception, à structurer le champ du possible. C'est peut-être là que le gouvernement prend le pas sur la gouvernance.

Evidemment, les relations directes entre les techniciens et leurs élus respectifs font foison. Cependant, c'est dans le cadre du comité de pilotage politique que les décisions sur le projet sont validées et c'est là que sont arrêtés les choix qui répondent ou au contraire dérogent au programme initialement énoncé par le Conseil de Communauté. Délégué explicite de la Communauté Urbaine, le comité de pilotage politique permet d'une part, de substituer aux procédures routinières de l'organisation politico-administrative un dispositif *ad hoc* qui allège les mécanismes décisionnels habituels dans un contexte où le projet est placé

sous le signe du compte à rebours. Il constitue d'autre part le lieu qui réunit tous les élus dont les territoires sont directement concernés par l'implantation de la ligne et qui conservent, indépendamment du Conseil de Communauté, un important pouvoir de décision sur leur ban communal respectif. Leur implication précoce dans la conduite du projet et dans le suivi des choix de conception participe ainsi de la réduction des risques de remise en cause tardive associés au pouvoir politique.

Le comité de pilotage politique apparaît enfin comme un dispositif structuré pour prendre en charge l'interface entre le périmètre spatial et temporel du projet et l'échelle plus vaste et de plus long terme de l'agglomération. Bien que ce niveau de réflexion occupe une place importante au moment de la configuration générale du réseau, il recouvre des enjeux sur lesquels une vigilance continue à être exercée sous la responsabilité directe des élus. Surtout, l'analyse met en évidence que la fonction et la faculté d'arbitrage du comité de pilotage politique positionnent ce dispositif comme un instrument qui augmente la capacité à produire de la décision dans un contexte où les imprévus de la conception sont susceptibles de se manifester par des situations de blocage voire de poser des problèmes dont les tenants et/ou les aboutissants se traduisent par une remise en cause du programme initial. Dans ces conditions, susceptibles de peser lourd sur le calendrier, le comité de pilotage politique, au nom de la légitimité des élus à trancher, devient une ressource importante pour faire avancer le projet. Cette légitimité est renforcée par deux composantes liées à la structuration du comité de pilotage politique : la capacité, en tant que délégué de la CUS, de faire intervenir l'échelle de l'agglomération comme un critère d'évaluation des choix et des décisions ; le caractère transversal de la composition du comité de pilotage politique (i.e. le fait de réunir les représentants politiques des quatre communes). La conjonction de ces différents éléments permet finalement de voir, dans le comité de pilotage politique, une donnée essentielle de la concrétisation même du projet et non plus seulement de ses orientations. A cette fonction et à cette aptitude du comité de pilotage politique à énoncer des arbitrages autoritaires qui contribuent à la progression et à la concrétisation du projet, il faut encore ajouter la notion d'engagement des élus. Quoique peu étayée par l'analyse, cette dimension qui insiste sur la place singulière de l'acteur politique, voire du gouvernement politique, devient importante à prendre en compte parce qu'elle participe à structurer le champ du possible pour les concepteurs.

C. LE PILOTAGE DE L’OPTIMUM GLOBAL DU PROJET

Il est enfin impossible de rendre compte du pilotage du projet sans s’attarder sur la Ditram – la direction tramway – autre dispositif spécifiquement mis en place par la CUS, toujours dans la continuité de la ligne A, pour être dédié au projet. Mais, après la concourance organisée avec le comité de pilotage technique et les sous-dispositifs constitués par le Getas et la CTS, voués à la gestion des interfaces techniques et à la prise en charge des relations les plus conflictuelles dans les choix de conception ou, après le comité de pilotage politique qui représente le contrôle et l’arbitrage des élus sur les décisions, que reste-t-il à piloter qui motive la mise en place d’une direction de projet ? La réponse à cette question sera traitée en explicitant la position, les missions et quelques-uns des modes d’action de la Ditram. Cette analyse permettra d’aborder un autre pan du pilotage qui porte cette fois sur l’optimum global du projet dans le sens où il dépasse la seule question de la compatibilité ou de l’incompatibilité des paramètres techniques.

1 - La Ditram : une direction de projet formalisée

La Ditram désigne donc l’équipe à laquelle la CUS délègue explicitement la responsabilité de diriger le projet. Sur le plan formel, elle est, avec le service des déplacements urbains (SDU), positionnée au sein de la direction transport. Cet organigramme indique que le projet est placé au plus près de la politique transport et des problèmes et enjeux liés à l’organisation et à la gestion des déplacements. Cependant, cette position ne doit pas cacher que la Ditram recouvre une configuration atypique dans laquelle il faut rechercher ce qui la structure comme une direction de projet à part entière.

Tout d’abord, même s’il serait abusif de dire que la Ditram est une équipe spécifiquement mise en place par et pour le projet dans la mesure où l’essentiel de ses membres comptent aussi parmi les membres « permanents » de la direction transport, il n’en demeure pas moins qu’elle est sous la conduite d’un directeur de projet en titre qui est, lui, exclusivement dédié à la ligne B. Ce directeur de projet est, par ailleurs, placé sous l’autorité directe du vice-président en charge du transport, principal patron politique de la ligne B. Contrairement aux autres directions de la CUS, la Ditram n’est donc ni une direction sectorielle (urbanisme, transport, culture...) ni une direction fonctionnelle (direction juridique, financière...) mais au service d’un projet ainsi désigné comme une opération singulière qui ne se confond pas avec les activités routinières de

la CUS et doté d'une autonomie et d'un pouvoir de décision par rapport aux hiérarchies sectorielles ou fonctionnelles.

Ensuite, la Ditram est conçue pour couvrir la globalité du projet ce qui la distingue singulièrement des autres dispositifs de pilotage jusque là identifiés. Equipe pluridisciplinaire, elle rassemble des spécialistes transport mais également des architectes et des urbanistes, des juristes, des financiers et des spécialistes de la communication. L'objectif est tout à fait explicite : *« être en mesure de s'occuper de tout le projet, qu'il s'agisse de piloter la maîtrise d'œuvre, de mener les études financières, de s'occuper des plans de circulation, de l'insertion de tel luminaire ou encore de monter les marchés ou les procédures administratives débouchant sur la DUP »* (Ditram).

Par conséquent, parler de la Ditram c'est parler tout autant d'un directeur de projet que d'une équipe pluridisciplinaire qui, pour ne pas être strictement dédiée au projet, n'en demeure pas moins à son service dans l'objectif énoncé de faire de la Ditram une structure apte à exercer une activité de direction. Elle constitue ainsi l'équipe projet à laquelle l'autorité politique délègue une responsabilité de direction en la dotant d'autonomie à la fois sur le plan professionnel et sur le plan décisionnel.

A ces différents attributs – délégataire explicite de la CUS, responsable de la globalité du projet, pouvoir de décision et compétences professionnelles – il faut encore ajouter qu'en déléguant à la Ditram la direction du projet, la CUS lui délègue également sa qualité de maîtrise d'ouvrage ce qui la place, vis à vis du Getas et de la CTS, dans une position d'autorité sur le projet.

C'est en s'appuyant sur ces éléments que, sur le plan organisationnel, la Ditram est constituée comme la direction du projet. Reste à identifier et à comprendre ce que signifie « diriger le projet ».

Précisons simplement que l'on conviendra de parler de la Ditram sans différencier ce qui relève du directeur de projet des autres membres de la direction transport, étant entendu que, dans le cadre de notre propos, il importe moins d'y analyser la distribution des tâches que de focaliser l'attention sur ce dispositif de pilotage dans sa relation au projet et aux autres intervenants. Comme pour les autres dispositifs analysés, la Ditram sera ainsi traitée comme un acteur collectif dont il faut comprendre les logiques et les modes d'action pour faire émerger des indicateurs complémentaires sur le processus d'élaboration et les enjeux et modalités de pilotage du projet.

2 - La mission de la Ditram : veiller à la convergence du projet dans le cadre du calendrier imparti

Exposée de manière synthétique, la mission de la Ditram peut se définir comme la responsabilité de conduire l'ensemble des opérations nécessaires à la conception et à l'avancement du projet. Parmi ces opérations, les principales consistent à :

- mettre en place et animer la concertation publique
- orienter les études réalisées par le Getas (pour l'essentiel)
- fédérer les services communautaires dont les prérogatives sont impliquées par le projet
- monter les dossiers administratifs, les contrats d'études...
- suivre et contrôler les coûts et les délais du projet
- animer le comité de pilotage technique
- assurer les relations avec les services de l'Etat
- assurer les relations avec les gestionnaires de réseaux (électricité, gaz, eau...)
- prendre en charge la communication sur le projet
- préparer les réunions du comité de pilotage politique
- ...

Cette liste à la Prévert⁸⁶ contribue à donner une représentation du travail mené par la Ditram et montre que celui-ci oscille entre des tâches de nature technique et codifiée (montage des dossiers administratifs et réglementaires, contrôle de gestion...) et des tâches qui, pour reprendre les termes du directeur de projet, témoignent d'un rôle de « *metteur en scène* » ou de « *catalyseur* » sur lequel la Ditram insiste tout particulièrement et sur lequel insistent également les autres protagonistes pour caractériser la Ditram comme un acteur essentiel. Ainsi, ce qui semble important à retenir tient dans ces propos du directeur de projet : « *le vrai métier du chef de projet, c'est de produire de la décision, c'est de mettre les différents éléments d'une décision en perspective, de bien analyser la situation pour donner au politique les critères d'appréciation. Mais c'est au politique de trancher en fonction de la vision qu'il a de l'aménagement de la ville. Ce qui est difficile, c'est que les variables clés de la conduite de ce*

⁸⁶ Etant entendu que ce travail ne porte que sur la phase amont, i.e. ici celle qui précède la DUP. Pour information, précisons simplement qu'une fois la DUP obtenue et le passage de mains vers la CTS effectué, le travail de la Ditram est loin d'être achevé. A titre d'exemple, elle conserve, via le comité de pilotage technique, un contrôle sur l'effectivité du programme approuvé par le Conseil de Communauté ; elle reste responsable de la concertation publique ; elle monte les dossiers d'indemnisation pour les commerçants riverains dont l'activité est pénalisée par les travaux et mène les procédures nécessaires aux acquisitions foncières ; elle garde la maîtrise d'ouvrage des fouilles archéologiques et des opérations d'accompagnement artistique ; elle continue à assurer la communication sur le projet pendant le chantier...

projet sont de l'ordre du cheminement de la décision et de la création des conditions possibles d'une décision prenable. Donc être bon dans l'analyse et fournir les bonnes cartes permettant au patron de définir le cap. Il faut bien mettre les enjeux en évidence, selon plusieurs critères. Le critère économique, le critère de la qualité d'insertion, le critère des effets d'entraînement du projet sur l'urbanisation, ce que ça change en coûts, en délais, quelles sont les caractéristiques de maintenance etc. Mais c'est aussi faire en sorte que les conditions d'une décision face à l'opinion publique soient réunies. C'est vraiment ça le boulot, c'est ça qui est déterminant. Le reste c'est de la technique, ça peut beaucoup s'améliorer, on n'a pas été parfait en gestion de projet, mais c'est plus technique, ça se trouve déjà un peu plus dans les bouquins ».

Finaliser le processus de conception

Il ne s'agit plus ici de rendre compte de manière descriptive de la mission de la Ditrám mais de formaliser ce que signifie « diriger le projet ». Dans cette perspective, l'extrait d'entretien précédent combiné à « l'histoire du tronçon Nord » conduisent à retenir trois termes clés : « produire de la décision » - « bien analyser la situation » - « créer les conditions d'une décision prenable ». Cela conduit aussi à considérer que, diriger le projet c'est diriger le processus de conception vers sa finalisation et que, diriger la finalisation du processus de conception, c'est conduire le cheminement vers la prise de décision, i.e. vers l'accord opérationnel indispensable à la progression du projet. C'est en cela, qu'à la suite de C. Midler, on peut parler de convergence du projet : l'accord opérationnel constitue le point focal vers lequel l'ensemble des paramètres et de leurs acteurs doivent tendre.

Rechercher l'optimum global

L'analyse du tracé Nord a suffisamment démontré à quel point la convergence du projet est loin d'être spontanée ou naturelle et à quel point, au contraire, les situations de blocage caractérisent le cheminement de l'élaboration pour comprendre l'importance d'une prise en charge de la convergence du projet. L'analyse des crises de conception a permis d'identifier qu'elles tiraient leur origine de carences cognitives, d'impasses techniques, de conflits d'intérêts ou encore de risques politiques. Autant de sources de divergences. On a également vu comment les autres dispositifs participent de la réduction de ces divergences : autorité hiérarchique et prescription autoritaire de l'acteur politique ; formalisation des interfaces techniques névralgiques qui privilégient la négociation des compromis techniques ; recours à l'expertise pour construire une argumentation objectivée ou pour générer des options nouvelles plus aptes à susciter l'accord...

Mais, avec la Ditram, c'est mettre l'accent sur d'autres enjeux et d'autres modalités de pilotage. En effet, dire que la mission centrale de la Ditram est de gérer la convergence du projet ne suffit pas à rendre compte de son activité. Il est impératif d'y ajouter que cette recherche de convergence se fait selon une logique d'action tout à fait particulière qui consiste à occuper une interface singulière entre 1/ l'effectivité des intentions politiques – 2/ les choix techniques de conception – 3/ leur faisabilité socio-politique – 4/ le calendrier du projet – 5/ le coût des options. Il ressort toutefois que, sur ces cinq pôles, les préoccupations de la Ditram se concentrent tout particulièrement sur trois d'entre eux : 1/ les choix techniques de conception – 2/ leur faisabilité socio-politique – 3/ le calendrier du projet. En définitive, pour la Ditram, diriger le projet, c'est avant tout faire converger, dans le respect du planning préétabli, les variables socio-politiques et techniques.

Partant, cette spécificité renforce un autre pan des difficultés associées à l'élaboration du projet et que l'histoire du tronçon Nord avait commencé à mettre à jour : il ne suffit pas de tout mettre en œuvre pour gérer les contraintes d'intégration fonctionnelle et temporelle de l'ouvrage, il ne suffit pas que les compromis techniques aboutissent et que les choix soient techniquement valides et validés, encore faut-il veiller à ce que ces choix, ou que cet optimum technique, soient « socio-politiquement faisables » et que le projet puisse être concrétisé dans le cadre des délais impartis. C'est, en tous les cas, ce qui caractérise profondément la logique d'action de la Ditram et c'est ce qui, finalement, permet de parler d'un optimum global et non plus seulement d'un optimum technique.

« Conduire la 'conversation avec la situation' »

Par ailleurs, on a précédemment signalé que diriger la finalisation du processus de conception revient, du point de vue de l'activité, à produire de la décision mais également à analyser la situation et à créer les conditions d'une décision prenable. Par conséquent, exercer une vigilance sur l'optimum global du projet ne consiste pas seulement à évaluer la cohérence entre optimum technique, faisabilité socio-politique et délais mais également à identifier, voire à produire, les conditions de la convergence entre ces trois pôles.

Cela conduit enfin à comprendre qu'un aspect déterminant de la mission de la Ditram est de veiller, sinon d'opérer, la jonction entre la déclinaison opérationnelle des objectifs du projet et la situation de conception, en particulier la situation socio-politique de conception. De ce point de vue, mettre en place une direction de projet revient à « créer un responsable pour conduire la conversation avec la situation ». Cette idée de « conversation avec la situation » formalisant en quelque sorte un moyen privilégié pour veiller à la convergence du projet.

Là encore, cette dimension prend toute son importance si l'on rappelle que la situation du projet est une situation où les solutions sont toujours multiples, où les problèmes conservent une grande part d'imprévisibilité, où l'optimum du projet n'est ni préalablement donné, ni défini une fois pour toutes.

Pour conclure, mais aussi pour caractériser davantage cette logique d'action, on achèvera cette analyse en identifiant les principaux leviers que la Ditrाम mobilise pour piloter la convergence du projet vers son optimum global et pour « conduire la conversation avec la situation ». Cela permettra également d'aborder la question de la concertation publique qui, dans le cas du tronçon Nord, ne reflétait que marginalement la problématique qui lui est associée.

3 - Les leviers d'action pour gérer la convergence du projet

Une position formelle de commandement

Tout d'abord, en tant que délégataire explicite de la Communauté Urbaine dotée d'un important pouvoir de décision et d'une autorité sur les intervenants externes à la CUS, la Ditrाम est placée dans une position de commandement qui l'autorise, par exemple, à orienter les études, à impulser la génération d'une alternative pour débloquer des situations ou, au contraire, à intervenir pour clore les controverses. En ce sens, elle joue un rôle non négligeable sur le processus de conception. Elle n'en constitue pas un acteur direct dans la mesure où elle ne représente pas une expertise spécifique sur un sous-ensemble technique du projet mais elle rythme le processus, organise les confrontations, recherche les ressources cognitives nécessaires à l'avancement du projet... Cette position de commandement l'autorise également, comme cela a été le cas à propos du litige 2x1 voies ou 2x2 voies sur l'avenue Mendès France, à utiliser ce pouvoir pour s'appropriier la définition du problème et recruter les expertises nécessaires à son argumentation.

Cette influence sur le processus de conception s'exerce tout particulièrement en regard des plannings préalablement élaborés qui constituent ainsi un instrument quotidien de gestion du déroulement du projet et d'orientation des décisions. Mais la Ditrाम dispose encore d'une autre ressource de taille : sa capacité à circuler entre les acteurs, notamment via le comité de pilotage technique, le comité de pilotage politique et le dispositif de concertation publique.

Le comité de pilotage technique et le comité de pilotage politique : des relais privilégiés pour conduire « la conversation avec la situation »

Parmi les tâches de la Ditram, celle d'animation du comité de pilotage technique et celle de préparation du comité de pilotage politique ont notamment pour résultat de lui donner les moyens d'être au plus près :

- du lieu qui organise la confrontation et la négociation entre l'ensemble des protagonistes impliqués par la définition de l'optimum technique et de suivre, pas à pas, l'avancement de cette définition,
- et du lieu qui organise la confrontation et la négociation entre décideurs politiques et entre le périmètre de la ligne et celui de l'agglomération.

La Ditram occupe ainsi une position spécifique en étant simultanément au plus près du dispositif qui couvre l'optimum technique et de celui où s'exercent l'évaluation, l'arbitrage et la validation politique. Avec cette configuration, la Ditram est d'une part, en mesure de détecter les situations de crise et de repérer les risques de divergences entre les paramètres techniques mais aussi entre le pôle technique et le pôle politique entre lesquels elle organise, d'autre part, les aller-retour.

Cette capacité à circuler entre les acteurs majeurs du projet fait de la Ditram un instrument de veille sur les risques de divergences et un acteur-relais pour porter les contraintes et les objectifs des uns à la connaissance des autres, évaluer les espaces de négociation possibles ou encore juger de la compatibilité de l'ouverture ou de la poursuite de négociations avec les délais. Cette circulation régulière de l'information est un aspect important dès lors que l'on rappelle que le projet est, certes, le résultat de la traduction technique des intentions politiques mais que les déterminants techniques sollicitent, tout du long du projet, des choix et des arbitrages politiques voire une réorientation des finalités initiales.

Il faut aussi souligner que la capacité de la Ditram à exercer cette vigilance et cette influence tient tout autant à la construction et à l'articulation du dispositif d'ensemble : la structuration même d'un comité de pilotage technique et d'un comité de pilotage politique constitue une ressource de la « conversation avec la situation » et de la faculté à exercer une veille sur les risques et les éléments de divergence entre paramètres techniques ; entre paramètres techniques et politiques ; entre paramètres techniques, politiques et temporels.

Enfin, si cette position accorde à la Ditram le statut de relais privilégié entre déterminants techniques, politiques et temporels, les autres dispositifs interviennent également comme des relais : le comité de pilotage technique auprès du Getas, de la CTS et des services techniques des villes ; le comité de pilotage politique auprès des directions de la CUS mais aussi du Conseil

de Communauté. Il existe ainsi une sorte de mutualisation de « la conversation avec la situation » qui couvre un spectre très large de paramètres, depuis les contraintes d'exploitation de la ligne et l'entretien des espaces publics jusqu'au territoire de l'agglomération.

Mais, et cela paraît tout aussi fondamental, « conduire la conversation avec la situation » ce n'est pas seulement analyser la situation, détecter les problèmes et les divergences, faire circuler les contraintes et les enjeux des uns et des autres, c'est également chercher les moyens d'agir sur la situation elle-même. Ce volet du pilotage de l'optimum global ressort avec une acuité particulière du dispositif de concertation publique qui en fournit une excellente illustration.

L'outil « concertation publique »

La question de la concertation publique constitue aujourd'hui un important domaine de recherche dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme et donne lieu à de nombreux travaux qui peuvent porter sur l'analyse des modalités de participation des habitants ou évaluer les degrés de participation ou encore interroger le caractère démocratique des décisions. La concertation publique mise en œuvre à Strasbourg pourrait donner lieu à de telles analyses mais, dans la perspective de ce travail, elle a simplement été abordée dans sa dimension « dispositif de pilotage du projet » que le matériau empirique permet effectivement de constater. En conséquence, ce n'est que son instrumentation comme outil de pilotage et de convergence qui sera ici traitée après avoir succinctement exposé ses grandes caractéristiques.

A Strasbourg, pour la ligne B comme pour la ligne A, la concertation publique occupe une place importante. Elle se déroule depuis la phase amont jusqu'à la fin du chantier et prend des contenus et des formes variés selon les étapes d'avancement. En phase amont, la modalité principale passe par l'organisation de larges réunions publiques auxquelles s'ajoutent, par exemple, des négociations spécifiques avec les commerçants ou des réunions plus étroites auprès des comités de quartiers. Après la DUP, donc en phase de conception détaillée, la concertation passe davantage par la tenue de réunions plus ciblées – à l'échelle de la rue, de l'îlot, de la copropriété – pour y traiter les choix d'aménagement de détail tandis qu'en phase chantier, l'enjeu explicite des réunions publiques devient « *d'essayer de faire en sorte que les gens supportent le chantier même si ça ne rend pas les travaux moins gênants ou moins bruyants* » (Ditram).

Ces réunions publiques sont organisées et préparées par la Ditram ; elles sont conduites, conjointement, par les élus et la direction de projet ; elles bénéficient de la contribution des membres du Getas, de la CTS et des techniciens ou encore du service communication de la

CUS. En face, y assistent les riverains des secteurs concernés et des associations constituées (association des usagers des transports urbains, association des handicapés, l'automobile club...). Dernier élément à préciser, les acteurs rencontrés insistent pour dire que le contexte de la concertation publique a radicalement changé entre la première et la seconde ligne du tramway : là où, en 1989, il s'agissait de partir au front pour soutenir le principe même d'un tramway face à une opposition virulente, les acteurs découvrent au cours des premières réunions publiques de 1995 que les participants, sauf exception, discutent cette fois du contenu même du projet et non plus du bien fondé d'un tramway.

Sans pouvoir analyser dans le détail ce dispositif particulier qui aurait supposé une enquête spécifique, il est clair que la concertation publique est évaluée comme une dimension périlleuse du projet et comme une composante importante de son déroulement. Et, du point de vue des enjeux de convergence, elle se comprend comme un outil central de pilotage et comme une ressource majeure pour conduire la « conversation avec la situation ». C'est pour cette raison qu'il est ici possible de parler du pilotage du projet *par* la concertation, tout particulièrement en regard des risques politiques et des risques de remise en cause tardive associés à l'enquête publique réglementaire et à la DUP.

Plus exactement, et toujours en se limitant à la phase amont, on rencontre au moins trois cas de figure dans la relation concertation publique/projet :

- le premier, illustré avec le tronçon Nord, correspond à une situation où les habitants adhèrent aux choix élaborés ;
- le deuxième, à des situations où l'opposition des habitants se traduit par des évolutions effectives du projet ;
- et le troisième, à des situations où l'opposition ou la contestation des habitants n'a pas d'incidences sur le contenu du projet.

L'utilisation d'extraits d'entretiens sélectionnés pour leur caractère significatif en regard de notre propos permet de donner une illustration concrète et rapide de ces deux derniers cas de figure.

Céder : la seule décision prenable

« Sur le secteur de l'Esplanade (tronçon centre-est, desserte de l'université) on a eu des réunions publiques pour présenter plusieurs variantes d'insertion du tramway sur l'avenue du Général de Gaulle. Toutes ces variantes respectaient, parce qu'on est de bons techniciens, la nécessité de conserver le gabarit de 2x2 voies sur cette avenue qui porte un flux de circulation de 30.000 véhicules/jour. Donc, une analyse rationnelle en termes de circulation, partagée par tous les techniciens et fortement défendue par le

directeur transport qui considérait qu'il fallait maintenir ce gabarit pour gérer la circulation. C'est le quartier de l'université, où il y a 25.000 étudiants et 20.000 habitants dont beaucoup de professeurs. Donc réunion publique où on voit arriver des gens avec des transparents pour nous expliquer que ce n'est pas comme ça qu'il faut faire. Premièrement, ils expriment une demande très forte de réduction de la circulation automobile en nous retournant nos arguments de politique générale sur les déplacements et deuxièmement, dans ce quartier, il y a beaucoup d'espaces verts qui sont payés par les copropriétés qui ont donc des charges élevées et qui ne veulent pas que l'on 'mange' des espaces verts pour faire passer le tramway. Pour moi, ce soir là, c'est 'plié', on doit présenter la synthèse de tout ça à C. Trautmann et R. Ries et je sais, en sortant de la réunion, qu'on passera au 2x1 voies parce qu'il n'y a pas d'autre décision prenable ».

« Du côté Sud-Ouest on devait s'arrêter porte de Schirmeck mais, manque de chance, le terrain pour le dépôt tram et bus se trouvait un petit kilomètre plus loin. Ça veut dire qu'on vient proposer aux habitants de s'arrêter un km avant l'entrée de leur quartier, de le traverser avec une voie unique qui va vers le dépôt et que l'on reviendra les desservir quelques années plus tard. En plus, il y avait des gens qui ne voulaient pas du tout d'un dépôt. Très rapidement, avec R. Ries, on a identifié que la bonne voie de compromis avec la population c'était de maintenir le dépôt, on n'avait pas beaucoup d'autres solutions de toutes façons, mais de faire deux voies et de mettre une station, comme ça on amène tout de suite le tramway, on n'amène pas que les ennuis, on amène aussi le service. C'était le seul moyen de trouver une équation permettant de décider politiquement et donc on a rallongé le tramway ».

Miser sur le rapport de force

« Sur la rue du Faubourg National on a eu un bras de fer avec les commerçants qui voulaient que l'on passe dans une autre rue où il n'y avait pas de commerces. Techniquement c'était vraiment mieux de passer par la rue du Faubourg National : c'était plus court, il y avait moins de courbes, on était moins embêtés. Donc on a monté le rapport de force avec l'association des résidents qui n'était pas d'accord avec les commerçants et on a tenu bon ».

« Pour la DUP, on essaie de déminer le mieux possible le terrain en faisant apparaître le plus en amont possible les difficultés qui sont susceptibles de se présenter. Le cas échéant, on voit si on peut allumer des contre-feux. D'ailleurs on a assez vite senti, dans la concertation publique, que le passage par l'avenue de la Paix ne serait pas

une partie de plaisir ce qui nous a amené à encourager les riverains de la rue de Lamey, qui aurait pu être l'alternative, à se manifester dans le processus de concertation de manière à ce qu'il n'y ait pas qu'un seul son de cloche mais une opposition de points de vue parmi les riverains. Mais ça n'a pas suffi et la commission d'enquête a repris à son compte l'opposition au tracé par l'avenue de la Paix, réserve face à laquelle nous avons décidé de ne pas céder ce qui nous a conduit à prendre un chemin rallongé pour obtenir la DUP par décret du premier ministre. Ca nous a coûté plus de six mois dans le planning». (Ditram)

Ces extraits d'entretiens qui expriment, du point de vue de la direction de projet, la perception et l'usage de la concertation publique fournissent plusieurs enseignements.

Premièrement, il en ressort que les réactions riveraines sont perçues et évaluées comme une composante déterminante de la situation de projet en ce qu'elles sont synonymes de risques politiques et de risques sur l'obtention de la DUP. Analysées comme une source d'incertitude sur la pérennité du programme, elles comptent parmi les enjeux majeurs du pilotage du projet. Deuxièmement, la mise en place d'une concertation publique se comprend alors comme un instrument central pour avoir prise sur cette incertitude. Il s'agit non seulement de prendre la mesure de ce qui est recevable par les riverains mais également d'évaluer s'il est possible, selon les termes de la Ditram, de « déminer » la situation. « Allumer des contre-feux », « monter des rapports de force » entre riverains, entre habitants et commerçants, constituent autant de traductions de la stratégie des « promoteurs » du projet et c'est en ce sens que l'on peut parler d'une action sur la situation.

Troisièmement, la concertation publique se fait sur la base de choix préalablement élaborés et validés dont il s'agit d'évaluer la faisabilité en regard des réactions des habitants. La démarche consiste à proposer une ou plusieurs variantes, à mesurer les réactions et, selon l'analyse de la situation, à intégrer, ou non, le résultat de la concertation comme une nouvelle donne de la conception.

Dernièrement, on comprend que l'attitude face aux réactions riveraines dépend d'un calcul subtil qui suit une mécanique de pondération qui reste difficile à saisir finement, entre :

- l'évaluation de la non satisfaction des oppositions sur les risques politiques dont l'élu demeure le dernier juge,
- l'évaluation des risques encourus auprès des commissaires enquêteurs qui vont recueillir l'avis de la population,
- l'évaluation des impacts ou de la compatibilité des modifications demandées en regard des paramètres techniques et du coût du projet,

- l'évaluation des impacts sur les délais du projet, étant entendu que le temps de la concertation compte parmi les paramètres intégrés à l'établissement du planning global et est, lui-même, planifié.

En définitive, les réactions riveraines sont une composante de premier ordre de la situation de projet tandis que la concertation publique ressort comme un instrument majeur pour conduire la « conversation avec 'cette' situation ». Du point de vue de la progression du projet, l'enjeu le plus moteur est d'évaluer la probabilité que les riverains proposent une alternative gagnante au moment de l'enquête publique et d'examiner les moyens de limiter cette probabilité. D'une part, le dispositif de concertation rend perceptibles les réactions des habitants et réduit donc l'imprévisibilité de leur comportement au moment de l'enquête publique ; d'autre part, il est l'occasion d'anticiper les comportements hostiles en les contrecarrant par la mise en œuvre d'une stratégie d'action dont les deux extrêmes consistent soit à réintégrer tout ou partie des oppositions au processus de conception, soit à « allumer des contre-feux » en orchestrant des contre-pouvoirs parmi les habitants. Evidemment, la première démarche vise à convaincre, notamment via le concours du Getas, de la CTS et des techniciens, en présentant une argumentation objectivée des choix retenus. Symétriquement, les réactions riveraines, constituent un critère d'évaluation et de validation des choix préalablement conçus.

Organiser une concertation publique c'est donc structurer un dispositif privilégié pour avoir prise sur les réactions riveraines et, partant, sur les commissaires enquêteurs et la DUP. Cela signifie encore que le caractère instable, ou variable, de la situation de conception ne tient pas seulement à la contingence des compromis techniques mais également à la variabilité des réactions des riverains. L'instabilité sociale de la situation de projet concentre, avec les commissaires enquêteurs, l'essentiel de l'incertitude associée au contexte d'action et devient, en retour, objet d'actions.

Les coûts et les délais : les plus grands dénominateurs communs

A plusieurs reprises déjà on a pu constater l'omniprésence des paramètres de coûts et de délais. Certes, les finalités initiales les énoncent comme des prescriptions incontournables et en font deux autres composantes déterminantes de la situation ; il a cependant été frappant de constater à quel point les acteurs intègrent effectivement ces deux variables, et plus encore celle de la temporalité, comme un registre d'explicitation des objectifs, enjeux, contraintes du projet et de leur intervention dans le processus de conception. Ces considérations amènent à envisager les coûts et les délais comme les plus grands dénominateurs communs : principes d'action partagés, ils jouent un rôle important en regard de la convergence du projet.

D'une part, ils contribuent d'emblée à forger une image de ce vers quoi le projet doit tendre et à structurer une représentation commune. Il faut s'arrêter un instant sur cette idée de « représentation commune ». Il ne s'agit pas de dire que tous les protagonistes partageraient la même vision d'un projet de tramway – ce que l'enquête ne permet pas du tout d'envisager. De la même manière, l'idée qu'une des dimensions du projet consisterait à construire une vision commune ou un consensus sur les objectifs n'est jamais effleurée. Beaucoup plus simplement, les critères de coûts et de délais correspondent à des injonctions de l'autorité politique auxquelles le travail des uns et des autres est soumis et, autre dimension de taille, pour le Getas comme pour la CTS, ces contraintes temporelles et financières sont contractualisées. C'est en ce sens qu'il y a structuration d'une communauté d'objectifs et, s'il y a représentation commune du projet, alors c'est bien en regard des coûts et des délais de mise en service.

D'autre part, et précisément pour cette raison, les coûts et les délais interviennent comme des règles d'action entre les différents acteurs et, ce faisant, participent de l'arbitrage des conflits et de la hiérarchisation des problèmes et enjeux prioritaires. Par conséquent, s'ils constituent deux des enjeux de la finalisation du projet, ils deviennent une ressource importante de son pilotage et participent à la convergence du projet en intervenant comme des éléments de régulation et en introduisant des éléments de stabilité dans un processus de conception fort instable. C'est le dernier levier d'action mobilisé par la Ditram que l'on peut identifier (ce qui ne signifie pas exhaustivité dans la mise à jour des leviers d'action).

Conclusion

L'analyse des dispositifs et instruments du pilotage du projet conduit à dégager trois grands types d'enseignements.

Le premier met en évidence que l'on rencontre, avec la ligne B, un mode de pilotage « polycéphale » ou « décentralisé » : il distribue la gestion de la convergence du projet en mutualisant la « conversation avec la situation » et en déléguant la régulation des conflits entre plusieurs dispositifs spécifiquement constitués pour le projet. Chacun de ces dispositifs réunit des groupes d'acteurs qui se distinguent par le périmètre d'action dont ils ont la responsabilité.

- Le comité de pilotage politique, réunit les élus dont les communes sont impliquées par l'implantation de la ligne et qui détiennent, indépendamment de la CUS, un important pouvoir de décision sur leur ban communal respectif. Le comité de pilotage organise ainsi une transversalité entre les décideurs. Il gère la convergence entre les élus dont le territoire est directement concerné par la ligne à construire, d'une part, et la convergence entre le projet de ligne et le projet de territoire, d'autre part.
- Le comité de pilotage technique, le Getas et la CTS constituent des dispositifs emboîtés qui gèrent la convergence sur les paramètres techniques de la conception de la ligne. Ils procèdent d'un fonctionnement de type concourant en réunissant, dès le lancement du projet et jusqu'à son aboutissement, les expertises impliquées par le cycle de vie de l'ouvrage depuis les experts des « règles de l'art des infrastructures » jusqu'à l'exploitant de la ligne et les services de la CUS en charge de l'entretien des espaces verts. C'est ici que se joue la négociation des compromis techniques.
- La Ditràm ou direction de projet structure et anime les échanges entre le comité de pilotage technique et le comité de pilotage politique. Elle gère la convergence entre les paramètres techniques, sociaux et politiques de la conception et de la décision. Elle est ainsi chargée de veiller à l'optimum global du projet.

Ces éléments d'analyse montrent aussi que la direction de projet n'est qu'un dispositif parmi d'autres et que réduire le pilotage du projet à un acteur désigné pour être la « direction de projet » reviendrait à surévaluer sa position et serait réducteur des mécanismes concrètement mis en œuvre. Elle représente la finalisation du processus d'élaboration mais l'exercice de cette mission est inséparable des autres dispositifs de convergence.

Le deuxième point à soulever concerne les modes de régulation. On peut en relever cinq qui, à défaut de prétendre à l'exhaustivité, reflètent la diversité des instruments de réduction des risques de non progression et de remise en cause tardive.

- La régulation par le politique : les ressources de légitimité du politique qui l'autorisent à énoncer des prescriptions et des arbitrages de type autoritaire sur les finalités du projet constituent un instrument majeur pour faire avancer le projet. Dans une situation où le projet est placé sous le signe du compte à rebours et où les imprévus de la conception et les difficultés à établir des compromis techniques entre concepteurs se traduisent par des situations d'indécidabilité susceptibles d'enrayer la machine, l'intervention même du politique augmente la capacité à faire progresser le projet. Non seulement il valide les compromis opérés au niveau du comité de pilotage technique mais il intervient, en cas de blocage, pour désigner les images crédibles sur lesquelles les concepteurs doivent focaliser leur attention. Ce mode d'intervention est essentiel en regard de la dynamique des activités de conception. Cela explique par exemple les stratégies de substitution des déterminants techniques par des déterminants politiques qui reviennent à déplacer le projet de la sphère technique vers la sphère politique.
- La régulation par le territoire et par les enjeux territoriaux : cette dimension de la régulation est certes inséparable de la régulation politique, les élus représentant les décideurs sur les finalités territoriales du projet. Elle procède cependant d'une dynamique propre intéressante à soulever. On observe en effet qu'un des moyens mobilisés pour débloquent les crises de conception passe par une interaction entre le projet de ligne et le projet de territoire. Trois procédés différents sont repérables. Soit, les enjeux territoriaux sont mobilisés pour légitimer l'introduction de nouveaux paramètres de conception, à l'image de ce que l'on a pu voir avec la définition de l'axe Mendès France comme un axe « tracé social ». Soit, inversement, on assiste à une inflexion des finalités territoriales du projet et du projet de territoire. Soit, comme à l'occasion de l'évolution de l'axe Mendès France sous l'impulsion du maire d'Hoenheim, les caractéristiques territoriales sont instrumentalisées pour faire évoluer le projet et, là encore, autorisent à débloquent la situation.
- La régulation par les coûts et les délais : il ressort clairement que les coûts et plus manifestement encore les délais, pour être des enjeux du passage à l'acte, constituent un autre instrument dans la régulation des compromis. Paramètres invariables et non négociables, ils ont également la particularité d'être contractualisés auprès des deux groupes d'acteurs qui représentent deux lieux majeurs de l'élaboration et de la régulation des compromis techniques.
- La régulation par la coordination sur les interfaces techniques jugés les plus névralgiques : le contrat de maîtrise d'œuvre du Getas qui a la singularité de constituer un groupement d'ingénieries intégrées qui partagent les responsabilités contractuelles sur les coûts, les

délais et les spécifications techniques d'une part, et le contrat de concession et de délégation de maîtrise d'ouvrage de la construction de la ligne de la CTS d'autre part, constituent un autre instrument clé de la régulation des conflits. Ils formalisent en effet l'intégration des registres d'action affectés aux interfaces techniques jugées les plus névralgiques, i.e. celles qui sont simultanément perçues comme les plus conflictuelles et les plus stratégiques pour le succès du projet.

- La régulation par la concertation publique : le caractère instable, ou variable, de la situation de conception ne tient pas seulement à la contingence des compromis techniques mais également à la variabilité des réactions des riverains. Si le dispositif de concertation publique permet de rendre perceptibles les réactions des habitants et de réduire l'imprévisibilité de leur comportement au moment de l'enquête publique, dans le même temps ces réactions interviennent comme épreuve de validation ou d'évaluation des compromis préalablement élaborés et, ce faisant, peuvent jouer un rôle de régulation des conflits au nom des enjeux de l'enquête publique.

Le troisième enseignement à retenir consiste à souligner que ces modes d'organisation et de régulation de l'action sont indissociables de la visibilité de l'itinéraire de concrétisation qui autorise une connaissance et une analyse préalables des enjeux et conditions du passage des intentions aux réalisations. C'est en effet cette visibilité qui permet d'identifier dès le lancement du projet les registres d'action à intégrer, les expertises compétentes sur ces registres d'action, les risques à mettre sous contrôle et leur origine, les sous-ensembles techniques de l'ouvrage, le déploiement temporel d'ensemble du projet et ses jalons critiques, bref autant d'éléments sur lesquels reposent précisément les logiques du pilotage du projet et les modes d'organisation et de régulation mis en place pour structurer ce pilotage.

En allant maintenant examiner ce qui se passe à Montpellier avec l'élaboration du projet Odysseum, on va voir que cette connaissance préalable constitue une singularité strasbourgeoise et l'on prendra davantage la mesure de l'importance de la visibilité de l'itinéraire de concrétisation pour comprendre le processus d'élaboration et ses mécanismes.