



## RECHERCHE-ACTION

*« Mesurer l'acceptabilité sociale des incitations économiques sur le choix modal : le cas de la communauté d'Agglomération de Nice Côte d'Azur »*

pour le groupe 11 du **PREDIT**  
Programme National de Recherche et d'Innovation dans les Transports Terrestres

## RAPPORT FINAL

### **L'évaluation de la concertation productive Au service d'une politique de déplacements durables en CANCA**

Sous la responsabilité scientifique de  
Nicolas LOUVET (6T- Bureau de recherche)



DIRECTION DE LA RECHERCHE ET  
DE L'ANIMATION SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE  
(DRAST)

Lettre de commande n°07 MTE 041  
Responsable : Jacques THEYS

Paris, Octobre 2008

---

## **SYNTHESE**

---

Pour aborder l'optimisation de la concertation sur la Politique des déplacements de la Communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur (CANCA), avec l'ambition d'évaluer sa productivité substantielle et d'en imaginer des modalités d'opérationnalisation, nous avons adopté une démarche de recherche double. D'abord, en analysant les expériences de concertation déjà menées par la CANCA, nous avons élaboré une grille de lecture de la population participante, de ses modalités d'intervention, et de son influence sur la politique de déplacement. Ensuite, sous la forme de deux ateliers avec les élus et les techniciens locaux, nous avons affiné, confirmé, voire infirmé, nos résultats. Par ailleurs, en gardant une approche globale de la politique locale des déplacements, nous avons balisé notre analyse sur les projets du Tramway 2015 et du PDU communautaire considérant qu'ils sont aujourd'hui fédérateurs sur la CANCA.

---

## REMERCIEMENTS

---

Sous la direction scientifique de Nicolas LOUVET en collaboration avec Sabrina MORETTO et Stéphane CADIOU, la recherche a été réalisée par une équipe de chercheurs du Bureau de recherche **6T** et du Laboratoire **ERMES** de l'Université de Nice Sophia Antipolis.

L'équipe a par ailleurs bénéficié de deux soutiens scientifiques. Celui de Marianne Ollivier-Trigalo (chercheuse INRETS/LVMT) sur la problématique des formes traditionnelles de concertation et des « nouvelles » dynamiques de débat public, et celui de Vincent Kaufmann (Professeur EPFL) sur la problématique des changements de comportements et de leur émergence. Enfin, Missions Publiques a ponctuellement participé aux ateliers de travail.

Les auteurs remercient le groupe 11 du PREDIT 3 et la DRAST pour leur soutien, et plus particulièrement Michel Rousselot, Jean-Marc Offner et Jacques Theys.

Ils expriment leur sincère reconnaissance à tous les acteurs (élus, techniciens des collectivités publiques et des entreprises de transport, experts, bureaux d'études, associations) qui leur ont consacré du temps et se sont volontiers prêtés au jeu de l'entretien et, pour certains, au jeu des ateliers de travail. Leur expérience et leur savoir ont servi de base à notre analyse de terrain et ont alimenté la réflexion globale de notre recherche.

Les erreurs éventuelles restent entièrement imputables aux auteurs.

---

## GLOSSAIRE

---

- AAR : Association des amis du rail
- ACL : Association des citoyens laurentins
- ADAAM : Agence de déplacements et d'aménagement des Alpes-Maritimes
- ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
- AOTU : Autorité organisatrice des transports urbains
- APF : Association des paralysés de France
- CANCA : Communauté d'agglomération Nice Côte-d'Azur
- CAPAP : Communauté d'agglomération pôle Azur Provence
- CARF : Communauté d'agglomération de la Riviera Française
- CASA : Communauté d'agglomération Sophia Antipolis
- CCCA : Communauté de communes des coteaux d'azur
- CCINCA : Chambre de commerce et d'industrie Nice Côte-d'Azur
- CCPP : communauté de communes des pays du paillon
- CCTP : Cahier des clauses techniques particulières
- CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports et l'urbanisme
- CG : Conseil général
- CPER : Contrats de plan Etat – Région
- CR : Conseil régional
- DDE : Direction départementale de l'équipement
- DTA : Directive territoriale d'aménagement
- FNAUT : Fédération nationale des associations des usagers des transports
- FUBicy : Fédération des utilisateurs de bicyclettes
- GIR Maralpin : Groupe interdisciplinaire de réflexion sur les traversées sud alpines et l'aménagement du territoire maralpin
- LAURE : Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie
- LCVR : Ligue contre la violence routière
- NIMBY : Not in my back yard
- PDE : Plan de déplacements d'entreprise
- PDES : Plan de déplacements scolaire
- PDU : Plan de déplacement urbain
- PLH : Plan local pour l'habitat
- PLU : Plan local d'urbanisme
- PMR : Personne à mobilité réduite
- POS : Plan d'occupation des sols
- PR : parking relais
- PRQA : Plan régional de la qualité de l'air
- PTU : Périmètre de transport urbain
- SYMA : Syndicat mixte Méditerranée Alpes
- TAM : Transport des Alpes-Maritimes
- TC : Transport en commun
- TCSP : Transport en commun en site propre
- UFR STAPS : Unité de formation et de recherche des sciences et techniques des activités physiques et sportives.
- VIVA : Association « vivre en ville autrement »
- VP : voiture particulière
- ZAC : Zone d'aménagement concerté

---

## **SOMMAIRE**

---

<b>SYNTHESE</b>	<b>2</b>
<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>3</b>
<b>GLOSSAIRE</b>	<b>4</b>
<b>SOMMAIRE</b>	<b>5</b>

---

## **INTRODUCTION GENERALE**

---

**7**

---

## **CHAPITRE 1 / LA POLITIQUE DES DEPLACEMENTS CANCA : UN ESPACE DE DEBAT PUBLIC ?**

---

**17**

<b>INTRODUCTION AU CHAPITRE 1</b>	<b>18</b>
<b>1.1 / LA POLITIQUE DES DEPLACEMENTS CANCA : ENTRE CHANGEMENT D'OBJECTIFS ET CHANGEMENT DE METHODES</b>	<b>20</b>
<b>1.2 / LE PDU COMME ESPACE DE DEBAT PUBLIC</b>	<b>41</b>
<b>1.3 / LE TRAMWAY COMME ESPACE DE DEBAT PUBLIC</b>	<b>58</b>
<b>CONCLUSION DU CHAPITRE 1</b>	<b>72</b>

---

## **CHAPITRE 2 / EVALUATION DE LA CONCERTATION PRODUCTIVE DANS LA POLITIQUE DES DEPLACEMENTS CANCA : COMMENT IDENTIFIER L'EXPERTISE DE LA POPULATION ?**

---

**73**

<b>INTRODUCTION AU CHAPITRE 2</b>	<b>74</b>
<b>2.1 / LA PLUS-VALUE SUBSTANTIELLE DE LA CONCERTATION AVEC LA POPULATION</b>	<b>76</b>
<b>2.2 / LA MAITRISE D'USAGE OU COMMENT EXISTER ENTRE LA MAITRISE D'OUVRAGE ET LA MAITRISE D'ŒUVRE</b>	<b>88</b>
<b>2.3 / PROFITER DE L'EXPERTISE DE LA POPULATION : POUR UNE COMPLEMENTARITE DES COMPETENCES</b>	<b>109</b>
<b>CONCLUSION DU CHAPITRE 2</b>	<b>122</b>

---

<b>CHAPITRE 3 / OPERATIONNALISER LA CONCERTATION PRODUCTIVE : UNE QUESTION DE TEMPORALITE ET DE LIEU</b>	<b>123</b>
<b>INTRODUCTION AU CHAPITRE 3</b>	<b>124</b>
<b>3.1 / LES TEMPS DE LA CONCERTATION</b>	<b>126</b>
<b>3.2 / LES LIEUX DE LA CONCERTATION</b>	<b>143</b>
<b>PRAXIS DE LA CONCERTATION PRODUCTIVE</b>	<b>160</b>
<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES</b>	<b>163</b>
<b>LISTE DES ENTRETIENS REALISES</b>	<b>169</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>171</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b>	<b>182</b>

## **INTRODUCTION GENERALE**

## 1. DES POLITIQUES DE TRANSPORT EN PRISE AVEC LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

---

Pour conserver une autorité légitime face à une société de plus en plus complexe et en évolution constante, les pouvoirs publics ne semblent plus à même de gérer seuls tous les problèmes de la vie publique. C'est un constat qui s'impose notamment dans les domaines de l'aménagement de l'espace et du cadre de vie qui, mêlant inextricablement idées, intérêts et passions, sont deux thématiques propices au débat<sup>1</sup>. Par ailleurs, largement décentralisés depuis le début des années 1980, ce sont des secteurs qui relèvent de la compétence d'une autorité locale directement confrontée à ses administrés<sup>2</sup>. Par conséquent, sans affirmer que les politiques locales changent la politique, leur élaboration nécessite un partenariat avec l'ensemble des acteurs concernés (de l'institution à la population), appelé de plus en plus communément démocratie participative<sup>3</sup>.

Que ce soit dans l'espoir de gagner la confiance des citoyens, parce que la décentralisation confronte le local à des compétences qu'il ne sait pas appréhender traditionnellement, ou encore pour choisir des solutions techniquement meilleures, la démocratie participative vient de plus en plus systématiquement au secours d'une démocratie représentative sinon en crise, du moins en ballottage<sup>4</sup>.

Cette quête de la démocratie participative s'avère d'autant plus grande dans les transports. Outil de régulation pour des domaines aussi variés que l'aménagement du territoire, la ségrégation socio-spatiale ou encore la consommation d'énergie, les transports sont un instrument central de l'action publique et les politiques qui en découlent nécessitent une coordination intersectorielle entre acteurs institutionnels, entre acteurs institutionnels et acteurs sociaux, et entre acteurs aux territoires d'interventions différents<sup>5</sup>. Bref, régulièrement considérées comme la solution, les politiques publiques relatives aux transports souffrent pourtant d'une mise en œuvre difficile où la place donnée à une

---

<sup>1</sup> Mabileau A, « Les perspectives d'action publique autour d'un local reconsidéré », in Balme R, Faure A, Mabileau A (dir), *Les nouvelles politiques locales - Dynamique de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 1999.

<sup>2</sup> Balme R, Faure A, « Les politiques locales changent-elles la politique ? » in Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert (dir), *Les nouvelles politiques locales - Dynamique de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 1999.

<sup>3</sup> Goux-Baudiment F, Heurgon E, Landrieu J (dir), *Expertise, débat public : vers une intelligence collective*, La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube, 2001.

<sup>4</sup> Se référer à Orange G, « La démocratie dans les villes françaises », in Marcou Gérard (dir), *Annuaire 2001 des collectivités locales La démocratie locale*, CNRS Editions, 2001 ; Fourniau JM, « Régimes de la décision et participation des citoyens », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°81, 2001 ; Bourgeois E, Nizet J, *Pression et légitimation – Une approche constructiviste du pouvoir*, PUF, coll. Sociologie, 1995.

<sup>5</sup> Offner JM, Pumain D (sous la direction), *Réseaux et Territoires, Significations croisées*, La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube, 1996.



décision dite concertée est désormais prépondérante<sup>6</sup>. En matière de décision publique liée à l'aménagement, la concertation avec la population, en tant que formalisation de la démocratie participative, n'est donc plus une pratique à défendre et, loin d'être spécifique à la France, c'est une tendance internationale<sup>7</sup>.

## 2. UNE APPROCHE ERRONÉE DE LA DÉCISION AUX DÉPENDS DE LA CONCERTATION

---

La plupart des expériences de concertation, aussi volontaires soient-elles, sont toujours confrontées aux critiques, dont la principale serait qu'elle intervient toujours trop tard, au moment où les choix déterminants ont déjà été faits. Une problématique qui est à corrélérer directement à la traditionnelle question de la périodisation de la décision selon un découpage en trois phases : préparation / décision / exécution. Ce découpage est néanmoins dénoncé depuis longtemps au niveau théorique car il conduit à isoler dans le processus un moment-clé (la décision) et qu'un tel moment est toujours introuvable parce qu'une décision n'a ni commencement ni fin<sup>8</sup>. Ainsi, cette approche de la décision comme un processus continu – c'est-à-dire toujours déjà enclenché et jamais complètement abouti – permet de comprendre pourquoi la participation de la population est souvent perçue comme en décalage avec la décision et d'admettre qu'elle contribue à la construction de la politique publique considérée. Le contenu d'une politique publique se construit dans le cours même de son élaboration et de sa mise en œuvre. Les interactions (entre une institution et ses publics) deviennent en ce sens aussi importantes que les intentions initiales, *a fortiori* quand celles-ci s'appuient sur des normes floues et flexibles comme cela tend à être de plus en plus le cas dans l'action publique contemporaine.

En effet, la décision n'est pas une grille séquentielle lisse et linéaire (un problème, une solution, une décision), mais elle s'apparente davantage à une série d'allers-retours entre chacune des étapes. Le résultat n'est donc jamais complètement prédéterminé mais ce sont les différentes logiques à l'œuvre dans les multiples flux décisionnels qu'il faut analyser pour le comprendre<sup>9</sup>. Autrement dit, nous pouvons émettre l'hypothèse générale d'une influence du processus sur la substance.

---

<sup>6</sup> Se référer à Orfeuil JP, *L'évolution de la mobilité quotidienne – Comprendre les dynamiques, éclairer les controverses*, INRETS, Synthèse INRETS n°37, 146 pages, et Beaucire F, 1996, *Les transports publics et la ville*, Ed. Milan, 2000.

<sup>7</sup> Newman P., Thornley A., *Urban Planning in Europe : international competition, national system and planning project*, London, Routledge, 1996

<sup>8</sup> Sfez L., *La décision*, Paris, PUF, collection Que sais-je ?, 1984.

<sup>9</sup> Muller P, Surel Y, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Edition Montchrestien, collection Clefs politiques, 1998.

### **3. L'ÉVALUATION DE L'IMPACT D'UNE PROCÉDURE CONCERTÉE : UNE OUVERTURE DE L'ANALYSE CLASSIQUE DES POLITIQUES LOCALES**

---

A l'image de l'ensemble des services en réseau, l'élaboration concertée des politiques de transports ne fait pas l'objet d'une attention particulière dans le corpus de la démocratie locale. La science politique s'oriente traditionnellement plus sur la figure du maire et sur la municipalité et, lorsque qu'elle aborde le non urbain, son analyse porte davantage sur les projets que sur les procédures. Plus concrets, les premiers font en effet l'objet d'une concertation avec la population plus automatique et plus massive.

Par ailleurs, mis à part quelques analystes des politiques publiques qui accordent à la concertation les vertus de l'apprentissage à concerter, l'impact d'une procédure concertée n'est jamais évalué en tant que tel. Parce que la science politique est classiquement intéressée par les arts de faire, par le processus, et non par le contenu, la tendance est plutôt à comprendre le rapport de la population à une politique publique qu'à mettre en exergue une éventuelle influence substantielle sur la procédure. Ainsi, on apprendra que l'autorité s'intéresse à la population pour désamorcer les potentielles contestations et/ou pour maintenir une influence électorale, mais jamais nous ne saurons ce que la population a concrètement pu faire évoluer dans la procédure.

Alors, sans prendre le contre-pied de la science politique mais en admettant que la manière de poser les questions surdétermine les réponses, en croisant le processus d'élaboration d'une politique de déplacements à son contenu, nous chercherons à mettre en exergue l'influence du processus sur la substance. Et, en l'occurrence, l'influence de la concertation, comme élément du processus, sur le contenu de la politique des déplacements de la CANCA. Autrement dit, il s'agit de rééquilibrer le curseur dans la prise en compte des dimensions processuelles et substantielles.

Nouvelle, cette démarche a néanmoins déjà été mise en place dans le cadre de la thèse de Nicolas Louvet<sup>10</sup>, dont l'objectif était de décrypter l'éventuel portage substantiel de la population dans les Plans de déplacements urbains (PDU). L'ambition initiale était de dépasser le malaise de la concertation, « *il faut en faire mais ça ne sert pas à grand-chose* » en montrant ce qu'elle produisait concrètement en termes de contenu. Il en résulte les conclusions suivantes. Premièrement, c'est lorsque la participation s'effectue en amont qu'elle s'avère productive, qu'elle modifie la donne. Deuxièmement, une concertation « ciblée » (l'autorité organisatrice dialogue avec une population sélectionnée a priori)

---

<sup>10</sup> Louvet N, *Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale : le cas des plans déplacements urbains*, Thèse en aménagement, ENPC, 2005.

pondère le discours technico-politique alors qu'une concertation « révélée » (le processus fait émerger des participants inattendus) ajoute au programme de nouvelles thématiques.

#### 4. PLAN DE RECHERCHE

---

Est-il encore besoin d'inventer des modes opératoires de concertation ? Il existe déjà un nombre impressionnant de dispositifs qui ont été testés, éprouvés voire ponctuellement approuvés. Aussi, sans être exhaustif, peut-on lister les lettres spécifiques (type journal des autorités, plaquette, dépliant, carte de vœux thématique...), les affiches, la presse locale et/ou nationale, les sites Internet, les spots ou films vidéo, la prise de contact téléphonique, la communication à l'occasion d'actions spécifiques (type journées sans voiture), les conférences de consensus, les réunions publiques, les colloques, les débats, les forums avec questionnaire, les cartes postales/questionnaires, les micro-trottoir, les centres d'information, les expositions fixes ou itinérantes, permanentes ou temporaires, les mallettes pédagogiques, les réunions spécifiques (commerçants, associations, grand public...), l'enquête publique, les commissions thématiques, les comités techniques, les groupes de travail, etc. Pour autant, aucune autorité n'ayant mis en place l'ensemble de ces dispositifs de manière concomitante, leur juxtaposition ne permet pas d'affirmer une meilleure concertation et il n'y en a pas non plus un qui puisse être qualifié en soi de « meilleur ». La variété des contextes locaux s'accompagne d'une appréhension de ces dispositifs tout aussi variée qui ne permet aucune approche normative consistant à privilégier un dispositif plutôt qu'un autre.

Il s'avère donc compliqué, hasardeux, voire artificiel et impossible de mettre en balance chacun de ces dispositifs pour envisager la définition du bon dispositif formel de concertation. D'ailleurs, confrontée au terrain, l'importante littérature qui définit la concertation avec la population ne réussit pas à dépasser les perpétuelles polémiques d'une vraie ou d'une fausse concertation, d'une bonne ou d'une mauvaise concertation. La tendance étant toujours à exposer in fine le stratagème de l'élu qui tromperait la population (une concertation alibi) et/ou la perfidie de la population qui empêcherait le projet (une concertation blocus).

Pour sortir de cette rhétorique, l'enjeu est de ne pas chercher à savoir à qui profite la concertation, mais – en tant que concertation productive – quel est son poids sur les thématiques, les solutions et les mises en œuvre retenues dans un projet et/ou une politique. A ce titre nous ne chercherons pas à avoir un jugement de valeur sur les pratiques de la concertation en termes d'intensité démocratique (information / consultation / négociation), mais nous appréhenderons la concertation comme la mise en place, par le pilote du

processus décisionnel, de dispositifs formels, quels qu'ils soient, visant à élargir le réseau d'acteurs<sup>11</sup>. Et, comme l'expérience des praticiens et de la recherche sur les processus de décision montrent que beaucoup de transformations des projets ou d'ajustement des positions se font dans des concertations que l'on peut qualifier d'interstitielles, qui ne sont pas instituées<sup>12</sup>, il faut savoir s'intéresser tout autant à la concertation instituée qu'interstitielle.

C'est en ce sens que nous avons abordé le débat public institué autour de la politique de déplacements de la Communauté d'Agglomération Nice Côte d'Azur (CANCA), dans le cadre de l'appel à proposition lancé en 2006 par le groupe 11 du PREDIT 3 « *Mise en œuvre et évaluation de système de procédure de débat public pour une acceptation sociale d'une politique de déplacements durables – Application à la CANCA* »

La recherche a ainsi pour objectif de répondre à deux grandes questions :

- Dans quelle mesure l'évaluation de la productivité substantielle de la concertation peut-elle être en soi « la bonne pratique » de la concertation ?
- Le cas échéant, quelles modalités opérationnelles de cette évaluation doivent être développées pour optimiser la concertation ?

L'hypothèse étant de considérer que l'évaluation de la productivité de la concertation permet d'assumer collectivement une politique parce qu'elle offre à l'autorité la possibilité d'en connaître et d'en communiquer les résultats substantiels et, par la même occasion, parce qu'elle montre à la population ce qu'elle a concrètement apporté.

Pour l'étudier, nous analyserons les expériences de concertation déjà menées par l'agglomération niçoise, et/ou plus récemment par la CANCA, autour de sa politique des déplacements, avec pour but de :

- Identifier et caractériser la population participant à l'élaboration de la politique des déplacements de la CANCA selon les dispositifs formels de concertation que l'autorité a mis en place.
- Mesurer l'impact de cette concertation avec la population sur la politique des déplacements de la CANCA.

---

<sup>11</sup> Nous appréhenderons le terme de **réseau** comme les relations instituées entre la population et l'autorité et nous considérerons l'**acteur** comme celui qui agit et, dans un processus de décision, comme celui qui participe à la décision. Ainsi, par élargissement du réseau d'acteurs, il faut entendre l'entrée de nouveaux participants dans le processus de prise de décision.

<sup>12</sup> Billé R., Mermet L., Berlan-Darqué M. (sous la dir.), *Concertation, décision, environnement : regards croisés, vol. 1*, La Documentation Française, 2003.

## 5. METHODOLOGIE

---

Pour aborder l'optimisation de la concertation, avec l'ambition d'évaluer sa productivité substantielle et d'en imaginer des modalités d'opérationnalisation, nous avons adopté une démarche de recherche double. D'abord, en analysant les expériences de concertation déjà menées par la CANCA, nous avons élaboré une grille de lecture de la population participante, de ses modalités d'intervention, et de son influence sur la politique de déplacement. Ensuite, sous la forme de deux ateliers avec les élus et les techniciens locaux, nous avons affiné, confirmé, voire infirmé, nos résultats.

Par ailleurs, en gardant une approche globale de la politique locale des déplacements, nous avons balisé notre analyse sur les projets du Tramway 2015 et du PDU communautaire considérant qu'ils sont aujourd'hui fédérateurs sur la CANCA.

### 5.1 GRILLE DE LECTURE DE LA CONCERTATION CANCA

Cette grille de lecture vise à formaliser des articulations entre les divers tenants et aboutissants de la démarche de concertation de la politique des déplacements de la CANCA. C'est-à-dire entre les différents acteurs, leur poids dans la procédure, leur logique d'implication et la logique de portage des thématiques.

Cette grille de lecture de la concertation vise une triple analyse.

- Une analyse de la démarche de concertation afin de comprendre les objectifs de la concertation, le portage politique et la sélection des participants. Les questions qui sous-tendent cette partie sont les suivantes : comment la concertation est-elle appréhendée par les différents acteurs ? Qu'est-ce qu'ils attendent d'une telle procédure ? comment ont été sélectionnés ces participants ? Quels intérêts présentent-ils pour le PDU ?
- Une analyse du processus de concertation afin d'appréhender le déroulement des réunions, la prise de parole et le rôle des participants. Il s'agit de s'interroger sur les questions suivantes : Les réunions étaient-elles tenues par des consignes spécifiques ? Qui leur donnait le rythme ? Le discours était-il libre et sans contraintes ? Le statut du participant a-t-il influencé la prise de parole ? Qu'est-il attendu des participants ?

- Une analyse des aboutissants de la concertation afin de saisir la participation des acteurs, l'expertise mobilisée et la productivité résultante de la démarche de concertation : Quels ont été les débats soulevés durant les réunions? Est-ce que chaque catégorie d'acteurs a tenu un discours spécifique? A qui est attribuée l'expertise du projet? Comment l'expertise savante et l'expertise profane ont été considérées par les participants lors de la concertation? Quels sont les effets de la concertation sur le projet? De quelle manière les débats ont permis d'infléchir ou d'insuffler certaines orientations?

Pour ce faire, nous avons réalisé une analyse documentaire ainsi qu'une enquête qualitative.

### ***ANALYSE DOCUMENTAIRE***

Notre analyse documentaire visait notamment à identifier des éléments clefs (acteurs, contextes, événements, etc.) dans la construction de la politique des déplacements de la CANCA. A ce titre, nous avons analysé l'ensemble des documents affiliés aux démarches de concertation relatives à la politique des déplacements de la CANCA, et ce depuis le PDU version *Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie* (alors procédure localement mono-communale qui s'est traduite par la réalisation de cinq PDU sur l'agglomération niçoise). Nous avons regardé :

- les porter-à-connaissance de l'Etat,
- l'ensemble des comptes-rendus des réunions de travail, des forums, les débats publics et restreints,
- les différents documents de communication (media, presse de la collectivité, plaquette, dépliants, etc.),
- le(s) scénario(s) – ou variante(s) – proposés,
- les expositions,
- les enquêtes publiques,
- le document des projets arrêtés et/ou approuvés,
- les modalités de suivi proposées.

### ***ENQUETE QUALITATIVE***

L'enquête qualitative a consisté en une série d'entretiens longs dont l'objectif était d'élargir notre analyse documentaire – axée sur le Tramway 2015 et le PDU – aux enjeux plus généraux de la politique des déplacements CANCA, mais aussi à la perception que les différents acteurs ont de la concertation à laquelle ils ont participé. Cette entrée, visant à appréhender la production d'expertise et l'espace de débat public, nous a permis d'analyser l'éventuelle évolution des référentiels et du système de décision induite par la concertation. L'objectif était d'éclairer les usages variés des dispositifs de concertation.

Au nombre de 33, les acteurs interviewés ont été sélectionnés selon quatre catégories :

- les responsables des politiques de déplacements et d'urbanisme (les élus de la CANCA, l'Etat (DDE), le département, la Région)
- les techniciens et experts (services techniques de la CANCA et en mairies, agence d'urbanisme, bureau(x) d'études)
- les principaux acteurs de l'agglomération associés à la politique de déplacements (exploitant(s) TC, taxis, SNCF, chambres consulaires, pôles générateurs de flux)
- les associations (parce que l'individu isolé est plus facilement associé au syndrome NIMBY (*Not in my back yard*) mais aussi parce que les groupes fédérés types associations loi 1901 ou comités de quartiers sont mieux informés et mieux organisés que l'individu « lambda », notre parti-pris méthodologique a été de focaliser notre analyse sur la participation des « associations ». Aussi, dans l'ensemble de notre recherche nous utiliserons indifféremment les termes de population et d'association)<sup>13</sup>

## 5.2 ATELIERS

Au-delà d'une appréhension de nos résultats par la CANCA, cette association de l'autorité (Elus et techniciens) via des ateliers de travail a été l'occasion de profiter de son savoir-faire en termes d'attentes et de pratiques locales. Ainsi, en travaillant sur les points de désaccords, ou de tensions entre notre analyse et la perception que les élus et les techniciens ont de la situation, ces ateliers visaient trois objectifs :

- Un objectif heuristique : le partage et l'appropriation des résultats de l'analyse de ce que la phase de concertation a produit en termes de contenu, de mobilisation des acteurs, de modifications des jeux d'acteurs, d'évolution des représentations de la population.
- Un objectif stratégique : le renforcement d'une dynamique de coopération entre les acteurs transports, voire des personnes ressources dans un cercle élargi (institutions, société civile, opérateurs transports, etc.)
- Un objectif opérationnel : cheminer ensemble vers une traduction opérationnelle de ces résultats pour soutenir une meilleure prise en compte institutionnelle des

---

<sup>13</sup> Justifié dans notre recherche, le choix de l'association ne veut pas pour autant dire qu'il faille abandonner la population avec un grand « P » dans les démarches de concertation. D'où notamment, l'intérêt de l'enquête publique qui vise *in fine* à présenter un projet à toute une population, le grand public

résultats de la concertation, pour une meilleure communication de ceux-ci et pour un pilotage affiné des concertations à venir.

*In fine*, ces ateliers ont permis d'associer nos conclusions aux objectifs politiques explicites et implicites locaux : depuis « répondre à la réglementation », en passant par « rendre acceptable socialement un projet », « choisir des mesures techniquement meilleures » jusqu'à « générer un changement structurel dans les comportements ».

## **6. PLAN DU RAPPORT**

---

En vue d'analyser le rapport de cause à effet entre l'élaboration concertée de la politique des déplacements CANCA et son contenu final, nous avons organisé notre rapport de recherche selon trois grands chapitres.

Un premier chapitre a pour ambition d'appréhender la politique des déplacements CANCA comme une politique locale en prise avec la concertation, soit comme un espace de débat public. Pour ce faire, en réinterrogeant l'histoire et le contexte azuréen des déplacements nous montrerons que la mise en place de la Communauté d'agglomération signe un changement d'objectifs. Un changement d'objectifs qui s'accompagne d'un changement de méthode où la population est désormais invitée à participer.

Un second chapitre vise à appréhender l'évaluation de ce que nous avons appelé la concertation productive. Ainsi, après avoir mis en exergue la plus-value substantielle de la concertation avec la population sur la politique des déplacements CANCA, nous essaierons de comprendre pourquoi la population a toujours du mal à trouver sa place dans l'élaboration d'une politique et/ou d'un projet urbain même lorsque la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre la réclament. Enfin, nous tenterons d'identifier la plus-value intrinsèque de la population.

Un troisième chapitre conclusif proposera des cadres temporels et situés quant à la forme que peut (doit) prendre la concertation si elle vise la productivité. D'une part, nous verrons que le phasage procédural est une variable déterminante quant à l'attitude productive ou improductive de la population dans la construction d'un projet ou d'une politique urbaine. D'autre part, nous verrons que les lieux « pertinents » varient selon les interlocuteurs et qu'il est nécessaire que la concertation se déploie sur des points à géométrie variables et à plusieurs entrées



## **CHAPITRE 1**

# **LA POLITIQUE DES DEPLACEMENTS CANCA : UN ESPACE DE DEBAT PUBLIC ?**

---

## INTRODUCTION AU CHAPITRE 1

---

Jeune, la Communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur est confrontée à une problématique déplacement complexe (une topographie contraignante, congestion automobile, offre de transports en commun inégalement développée) rendant nécessaire son engagement sur différentes actions publiques liées au transport (la mise en œuvre d'un PDU communautaire, mise en place d'une délégation de service public, réalisation de ligne de transport en commun en site propre, etc.). La politique des transports, ou plus largement de mobilité, est alors à la fois un pari pour la CANCA et un levier important de dynamisme territorial, si tant est que cette politique soit à la fois comprise par les habitants, jugée acceptable et accompagnée par les citoyens dans son élaboration et sa mise en œuvre.

Ce besoin d'une plus grande acceptabilité sociale et d'un plus grand accompagnement de la population dans la construction de sa politique des déplacements fait écho à un recours de plus en plus systématique à la démocratie participative : « *La tension entre une problématique de gouvernement avec son expérience d'accountability (que le gouvernement rende compte de ses actes est un impératif fondateur de la démocratie représentative) et une efficacité de l'action publique est à la source de l'extension actuelle du recours à la participation* »<sup>14</sup>. En d'autres termes, qui dit démocratie dit désormais concertation. Aujourd'hui symptomatique de l'échelle locale, ce constat est d'autant plus flagrant pour les actions publiques qui ont trait à l'aménagement du territoire. Des actions qui modifient le quotidien géographique, social et économique de tout un chacun, de la Population avec un grand P. Par ailleurs, de ces florissantes politiques publiques d'aménagement, il en est qui, de par leur interférence avec un large pan des enjeux urbains, sont plus propices à faire interagir la population : les politiques publiques relatives aux transports. Dans son ouvrage sur l'évolution de la mobilité quotidienne, Jean-Pierre Orfeuil rappelle combien « *la mobilité (au sens de déplacements) est inséparable des autres mobilités, au niveau des valeurs (la représentation que la société se fait de la fluidité des hommes dans l'espace physique et dans l'espace social) comme au niveau des processus déclenchés par l'évolution des systèmes de transport (règle et dérégulation, modes de gestion et de tarification, investissements) [...] les transformations des systèmes de transport sont aussi au service d'enjeux non techniques, et les transformations de la mobilité s'accompagnent de transformations de territoires géographiques et sociaux* »<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Fourniau JM, « Régimes de la décision et participation des citoyens », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°81, 1997.

<sup>15</sup> Orfeuil JP, *L'évolution de la mobilité quotidienne – Comprendre les dynamiques, éclairer les controverses*, INRETS, Synthèse INRETS n°37, 2000.

Dénominateurs communs de nombreuses problématiques urbaines contemporaines, les transports sont ainsi régulièrement appréhendés comme une solution dont la relative efficacité est tout aussi souvent confrontée à ses usagers. Une situation d'autant plus incitative à la prise en compte de la population.

Alors, si ce besoin n'est pas spécifique au territoire azuréen il est localement nouveau et sa formalisation s'en trouve d'autant plus difficile à appréhender. Autrement dit, si l'autorité CANCA réclame aujourd'hui la participation de la population à la politique globale des déplacements, elle semble éprouver des difficultés à lui indiquer clairement, ou du moins efficacement, sur quoi elle veut la faire participer.

Pour tenter de clarifier cette attente, nous interrogerons la politique des déplacements CANCA à travers l'élaboration de ses deux projets « transports » aujourd'hui les plus fédérateurs : le Plan de déplacements urbains (PDU) et le Tramway 2015. Aussi, nous ne chercherons pas à offrir une présentation simplement descriptive des ces deux projets, mais nous proposerons une analyse de leur « intrigue » visant à les appréhender non pas comme des fins en soi mais comme des dispositifs à la fois substantiels et procéduraux susceptibles d'alimenter la politiques des déplacements CANCA. A ce titre, cette partie vise à formaliser les divers tenants et aboutissants de la politique des déplacements CANCA. Entre les différents acteurs, leur poids dans la procédure, leur logique d'implication et la logique de portage des thématiques.

---

## **1.1 / LA POLITIQUE DES DEPLACEMENTS CANCA : ENTRE CHANGEMENT D'OBJECTIFS ET CHANGEMENT DE METHODES**

---

Si le contexte urbain azuréen n'a pas totalement changé, il semble que le PDU CANCA ait signé un changement de cap du moins dans la manière de conduire la politique des déplacements. L'institutionnalisation intercommunale issue de cette nouvelle communauté d'agglomération a en effet incité les différents acteurs de l'agglomération à travailler collectivement. Un travail en commun que rien n'obligeait avant la mise en place de la CANCA.

### **1.1.1 / LA CANCA, AU CŒUR D'UNE CONURBATION « SATURÉE » PAR DES DEPLACEMENTS EN VEHICULE PARTICULIER**

---

La Communauté d'agglomération Nice Côte-d'Azur (CANCA) se compose de 24 communes et compte approximativement 500 000 habitants, soit la moitié de la population de l'ensemble du département des Alpes-Maritimes<sup>16</sup>. Enclavée entre la mer Méditerranée au sud et le relief du moyen pays au nord, la CANCA s'inscrit dans une conurbation urbaine vaste. Cette conurbation, contrainte par la topographie du site comme l'illustre la carte 1 ci-dessous, s'étend par conséquent sur la bande littorale sur laquelle se concentrent 940 000 habitants<sup>17</sup> de Mandelieu-la-Napoule à la frontière Italienne. La carte 2 illustre la densité de population et l'étalement urbain de la Côte d'Azur.

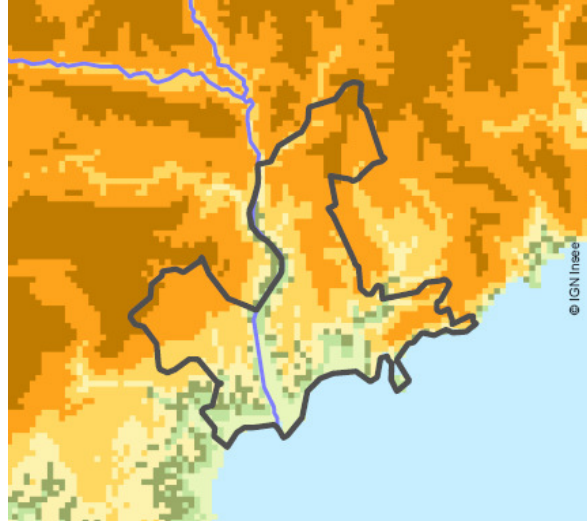
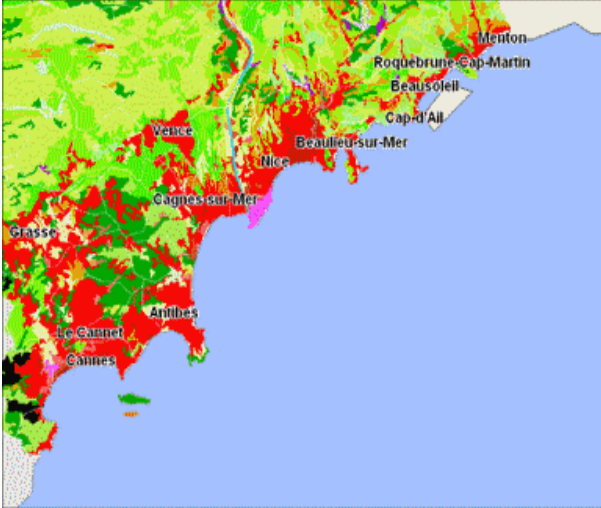

---

<sup>16</sup> SUD INSEE l'essentiel n°48 – mars 2002, INSEE.

<http://www.adaam06.fr/var/plain/storage/original/application/07bfa9497a542cb4b557cadbed63696e.pdf>

<sup>17</sup> Ville de Nice – Direction générale des travaux, Direction des Transports et de la circulation, Plan de déplacements urbains, décembre 2000

1.1 La politique des déplacements CANCA : entre changements d'objectifs et changements de méthodes

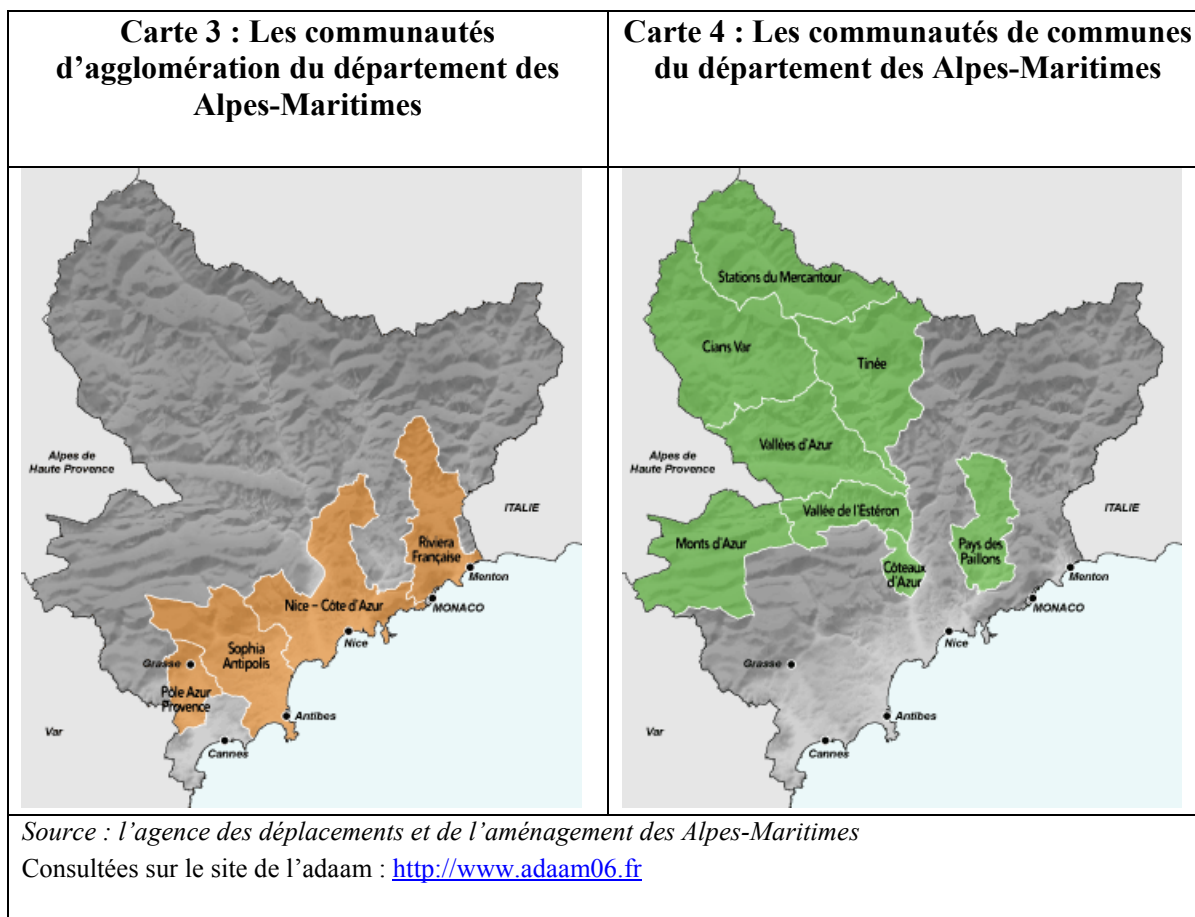
<p><b>Carte 1 : relief et hydrographie du territoire CANCA et de sa périphérie</b></p>	<p><b>Carte 2 : Etalement urbaine de la Côte d'Azur</b></p>
	
<p><u>Légende</u>                  Périmètre de la CANCA</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p><i>Source : Portrait de territoire. CA Nice Côte d'azur – INSEE –</i>                  Consultée sur le site de l'adaam le 30 juillet 2008:  <a href="http://www.adaam06.fr/var/plain/storage/original/application/e7861f2b9eb157f627afd9643a43585b.pdf">http://www.adaam06.fr/var/plain/storage/original/application/e7861f2b9eb157f627afd9643a43585b.pdf</a></p>	<p><u>Légende</u>                  Les espaces artificialisés (urbanisés) figurent en rouge-marron</p> <p><i>Source : Observatoire du littoral</i>                  Consultée sur le site de l'observatoire du littoral :  <a href="http://www.littoral.ifen.fr/Scot-et-developpement-durable.174.0.html">http://www.littoral.ifen.fr/Scot-et-developpement-durable.174.0.html</a></p>

Si cette conurbation urbaine constitue un tissu urbain dense et quasi homogène, les plus fortes densités de population se localisent sur la CANCA avec 1527 habitants au km<sup>2</sup><sup>18</sup>. L'écart significatif avec sa voisine, la Communauté d'agglomération de Sophia Antipolis, dont la densité de population est de 710 habitants au km<sup>2</sup>, s'explique notamment par des développements urbains décalés dans le temps. Alors que l'urbanisation des années 1960 ne se limitait qu'à Nice et à sa périphérie, elle s'est développée durant les décennies suivantes vers l'ouest du département. Avec, en outre, la présence de la technopole de Sophia-Antipolis, l'urbanisation s'est développée au profit de villes telles que Saint-Laurent-du-Var, Cagnes-sur-Mer ou encore Antibes. Cette croissance ne fait que confirmer l'idée d'un continuum urbain aux logiques de développement et de dynamisme qui dépassent les frontières des différents territoires institutionnels.

<sup>18</sup> SUD INSEE l'essentiel n°48 – mars 2002, INSEE.

1.1 La politique des déplacements CANCA : entre changements d'objectifs et changements de méthodes

En termes de territoires institutionnels, quatre communautés d'agglomération<sup>19</sup> se localisent sur la bande littorale, alors que l'arrière pays du département des Alpes-Maritimes se constitue de plusieurs communautés de communes, comme l'illustrent les cartes 3 et 4.



Au sein de ce système territorial, Nice se définit à la fois comme la ville centre de la CANCA, mais aussi comme la capitale départementale. Elle possède par conséquent les équipements métropolitains structurants tels que l'aéroport, les universités ou encore les équipements administratifs pour ne citer que les principaux. Cinquième ville française, Nice est aussi au cœur de l'économie du territoire avec la plus importante offre d'emplois. Aussi neuf emplois sur dix se répartissent entre les trois premières villes de l'agglomération, la ville de Nice propose 133 200 emplois contre 11 800 pour la ville de Saint-Laurent-du-Var et 11 200 pour Cagnes-sur-Mer<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> CAPAP : communauté d'agglomération pôle azur Provence ; CASA : communauté d'agglomération Sophia-Antipolis ; CANCA ; CARF : communauté d'agglomération de la Riviera Française.

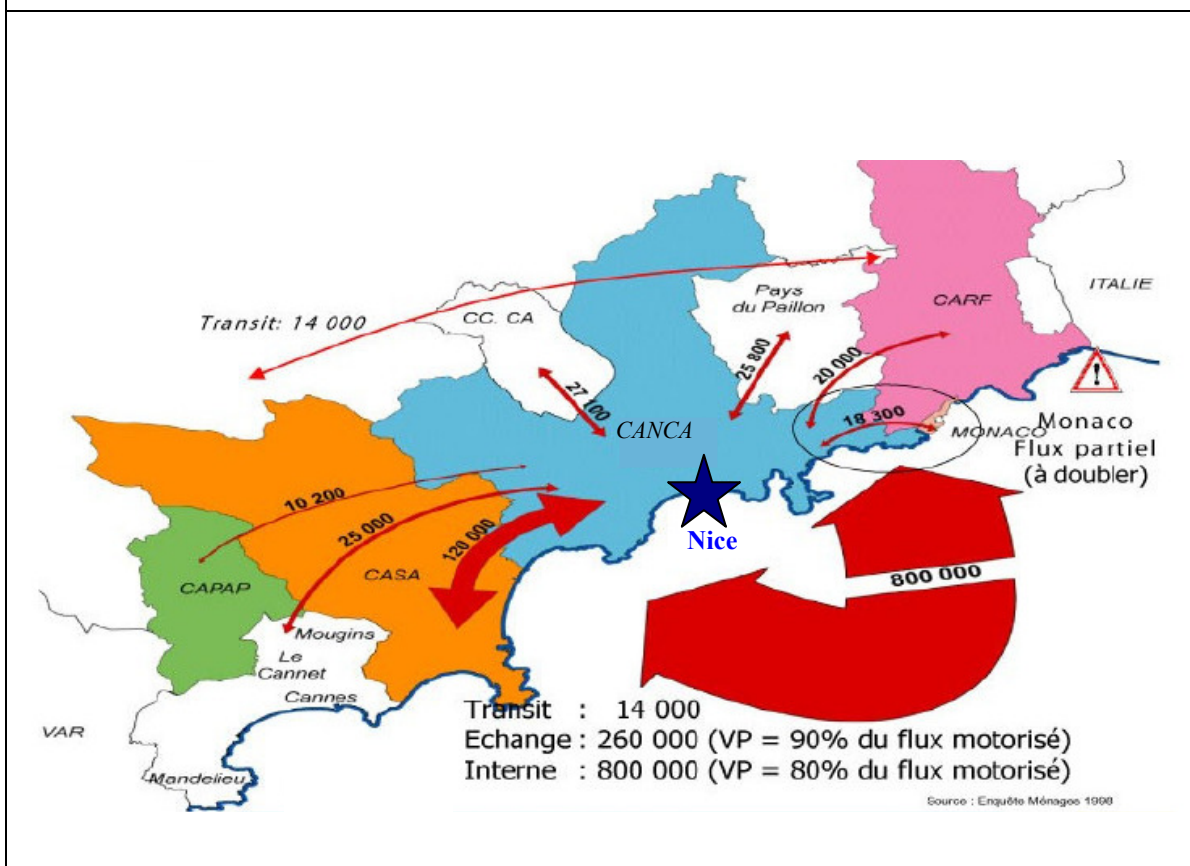
<sup>20</sup> SUD INSEE l'essentiel n°48 – mars 2002, INSEE.

1.1 La politique des déplacements CANCA : entre changements d'objectifs et changements de méthodes

Si la ville de Nice génère 206 000 déplacements journaliers, soit un trafic qualifié d'intense par l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE), l'analyse des déplacements s'inscrit dans un ensemble territorial bien plus vaste. En effet, trois autres pôles d'emplois, localisés au-delà des frontières de la CANCA, génèrent d'importants flux pendulaires. Il s'agit de la technopole de Sophia-Antipolis localisée sur la communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis, de la zone industrielle de Carros dans la plaine du Var et de la Principauté de Monaco située à l'est de la CANCA.

L'analyse des déplacements révèle ainsi un système territorial complexe, composé de flux multiples qui lient la CANCA aux territoires périphériques. La carte 5 ci-dessous, donne à voir un aperçu des déplacements effectués au sein de ce système territorial. Si ces déplacements ne concernent que les déplacements effectués en voiture, cette cartographie reste significative puisque la voiture est le mode de transport le plus utilisé.

**Carte 5 : Nombre de déplacements en voiture réalisés par jour et par personne sur la bande côtière**



Source : l'agence des déplacements et de l'aménagement des Alpes-Maritimes, février 2004  
 Consultées sur le site de l'adaam : <http://www.adaam06.fr>

### 1.1 La politique des déplacements CANCA : entre changements d'objectifs et changements de méthodes

En effet, en termes de pratiques de déplacements, la part modale de la voiture est de 60%, contre 30% pour la marche, 6% pour les transports en commun et 4% pour les deux roues<sup>21</sup>. Si la part de l'automobile est similaire aux autres agglomérations de province, celle attribuée aux transports collectifs est par contre plus faible. Ce déséquilibre modal peut s'expliquer notamment par une offre de transport déséquilibrée ou encore par l'incidence de la topographie du site.

D'une part, l'offre de transport en commun ne permet pas de concurrencer l'utilisation de la voiture particulière. Les infrastructures routières, outre le fait qu'elles permettent d'assurer la liaison avec l'arrière pays, structurent le territoire azuréen d'est en ouest. La liaison peut se faire par l'autoroute A8 au nord des communes, la route départementale 6098 en bord de mer et la route départementale 6007 davantage au cœur des villes du littoral. Par conséquent, les déplacements transversaux d'est en ouest se font principalement en véhicules particuliers, d'autant plus que les transports en commun n'offrent que peu d'alternative. En effet, l'offre de transports en commun sur l'ensemble du territoire azuréen n'est pas appropriée. Elle pâtit notamment d'infrastructures ferroviaires peu performantes et de réseaux (ferroviaire et urbain) déconnectés. D'autre part, la topographie du site apparaît comme un facteur explicatif du choix modal. En effet, le relief du moyen pays dessine un paysage collinaire constitué de vallées. Les deux vallées principales du territoire CANCA sont la vallée du paillon à l'est de la ville de Nice et la vallée du Var, à l'ouest. Cette configuration apparaît comme une entrave au développement des transports publics sur les collines et les habitants sont plus facilement captifs de leurs véhicules particuliers.

Ces constats permettent d'identifier les principales difficultés d'organisation et de planification des transports. Ces difficultés se définissent notamment par une concentration des infrastructures routières et ferroviaires en parallèle de la bande côtière, par des problèmes de congestion automobile notamment à cause du transit en ville, entre villes et aux embouchures des vallées ou encore par une offre limitée de transports en commun sur les collines mais aussi entre les communes. Bien que la population azuréenne soit particulièrement mobile, avec un nombre de déplacements moyens largement supérieur à la moyenne nationale<sup>22</sup>, l'automobile reste le mode de déplacements le plus répandu, et ce même pour les déplacements de courtes distances.

La politique des déplacements de la CANCA se heurte donc à d'importants déséquilibres modaux, à des problèmes de congestion automobile, comme à l'absence d'une politique de transport commune. Que ce soit à l'échelle de département ou de l'agglomération, les transports sont aujourd'hui un axe majeur de l'action publique locale. En tant qu'axe

---

<sup>21</sup> SUD INSEE l'essentiel n°48 – mars 2002, INSEE.

<sup>22</sup> Le nombre de déplacements par jour et par personne pour le département des Alpes-Maritimes est égal à 3.83 contre 2.9 pour la moyenne nationale.



## 1.1 La politique des déplacements CANCA : entre changements d'objectifs et changements de méthodes

---

dominant de ses politiques publiques, la CANCA s'est engagée ainsi sur différentes actions publiques dans ce domaine : mise en œuvre d'un PDU communautaire, mise en place d'une délégation de service public, réalisation de lignes de transport en commun en site propre. Sa politique de déplacements urbains est de fait à la fois un levier important de dynamisme territorial et un pari pour l'agglomération. Un pari notamment parce que la politique des déplacements s'inscrit entre des changements d'objectifs et des changements de méthodes qui marquent l'évolution d'un territoire de projets à un projet de territoires.

### 1.1.2 / D'UN TERRITOIRE DE PROJETS...

---

Avant que la loi sur l'intercommunalité vienne fédérer les communes de l'agglomération niçoise, le territoire azuréen était marqué par un fort « cloisonnement ». Les projets territoriaux étaient pour la plupart déconnectés les uns des autres et bornés par les frontières communales. Pour mieux appréhender la politique des déplacements actuelle, revenons sur ce contexte pré-intercommunal. Pour se faire, nous considérerons deux exemples en référence aux objets d'analyse retenus pour cette recherche. Pour commencer nous reviendrons sur l'histoire du PDU de Nice de 2000 avant de faire un retour sur la première ligne du tramway.

#### 1.1.2.1 / A CHACUN SON PDU OU LE MODELE D'UNE PLANIFICATION « EGOCENTRIQUE »

Depuis la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, dite loi LAURE, quatre autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) se sont attelées à l'exercice de réalisation d'un plan de déplacements urbains (PDU) : Nice, Cagnes-sur-Mer, la Trinité et Bus Varmer (communes de Saint-Laurent-du-Var, La Gaude, Saint-Jeannet, et Vence). Soit, sept communes et 450 000 habitants de l'agglomération niçoise impliqués dans l'expérience de planification des déplacements. Pour les AOTU de Cagnes-sur-Mer, de la Trinité et de Bus Varmer il s'agit d'un premier essai. Seule la ville de Nice présente une expérience antérieure dans la planification de ses transports urbains avec un premier PDU version LOTI<sup>23</sup>, daté de 1985. Bien que la problématique des déplacements s'inscrive sur l'ensemble de la conurbation urbaine, ces quatre premiers essais de planification des déplacements traduisent un modèle de planification « égocentrique », au sens où la réflexion s'est limitée aux stricts périmètres de transports urbains (PTU) de chacune des autorités. Le premier projet de tramway inscrit dans la seule commune de Nice en est d'ailleurs l'exemple.

---

<sup>23</sup> PDU issu de la loi du même nom, la loi d'orientation des transports terrestres (LOTI).

### 1.1 La politique des déplacements CANCA : entre changements d'objectifs et changements de méthodes

---

Pour illustrer cette politique des déplacements à une époque marquée par un certain « cloisonnement », regardons plus en détail l'exemple du PDU niçois version LAURE. Cette expérience nous semble être la plus significative pour trois raisons. D'une part, il s'agit de la planification des déplacements urbains de la ville centre. D'autre part, ce PDU version LAURE représente un deuxième essai de planification pour la ville de Nice. Enfin, ce projet de planification appuie très largement le projet de la première ligne de tramway du réseau de TCSP, aujourd'hui intercommunal.

#### ***LE PDU NIÇOIS : UNE REALISATION EN CHAMBRE***

Le renouvellement du PDU LOTI de 1985 par le PDU LAURE s'est effectué en 1999 pour aboutir à un document qui a été approuvé en 2000. Du point de vue de son élaboration, le document de planification des transports a été réalisé en chambre, à partir d'un comité d'acteurs plutôt restreint :

- Peu d'élus, le projet étant monocommunal seul le maire et ses représentants ont été rattachés au projet. Et le portage politique du document est attribué principalement à Dominique Monleau, alors ancien conseiller municipal.
- Du point de vue de la maîtrise d'ouvrage, les compétences techniques sont restées au cœur des services transports et circulation de la ville de Nice, avec pour responsable de la démarche, le chef délégué aux transports et à la circulation et comme chargé de projet, la responsable du service circulation de la mairie.
- Au-delà de ces acteurs clés, une structure annexe, la Mission Tramway s'est vue confier la charge du TCSP dont le rôle n'était pas, disait-elle alors « *de faire des propositions mais d'apporter un projet déjà ficelé et de vérifier sa bonne intégration dans le document* »<sup>24</sup>. En charge des études TCSP, elle joue le rôle de technicien externe aux services de la Mairie bien qu'elle en soit indirectement rattachée. Outre cette fonction, la mission tramway s'est aussi vue attribuer la tâche d'informer, d'écouter et d'impliquer la population par le biais d'une permanence toujours à l'écoute.
- On retrouve aussi quelques représentants externes comme la SEMIACS, exploitant des transports en commun, le service des grands travaux et de la voirie de Nice et l'agence municipale d'urbanisme en charge de relire le projet final.

---

<sup>24</sup> Entretien avec M Martinez de la mission tramway réalisé le 16/08/00, cité par Nicolas LOUVET in « Les conditions d'une concertation productive : le cas des PDU », Thèse de Doctorat LATTS/ENPC, 2005.

### 1.1 La politique des déplacements CANCA : entre changements d'objectifs et changements de méthodes

---

La réalisation du document de planification a donc été menée par un système d'acteurs fermé, ou pour le moins réduit, principalement interne aux services municipaux de la ville de Nice.

On retiendra trois étapes-clés dans son élaboration<sup>25</sup> :

- Une réunion de lancement officiel associant les grands organismes d'Etat
- Une élaboration en chambre regroupant essentiellement des techniciens de la ville de Nice : Une réunion mensuelle sur six mois
- Une consultation publique après l'arrêt du projet

#### ***LE PDU NIÇOIS : QUAND L'ECHELLE COMMUNALE TROMPE LES ENJEUX PDU***

Du point de vue de ses objectifs et de ses orientations, le PDU niçois version LAURE est organisé selon deux grandes parties : un important diagnostic qui représente plus de la moitié du document, puis des propositions de planification, traduites au travers d'un unique scénario : « un scénario dynamique pour une nouvelle philosophie pour la ville »<sup>26</sup>.

Intéressons nous plus spécifiquement à la phase de diagnostic pour nous apercevoir que l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains (AOTU : la ville de Nice) a mené une analyse sectorisée à partir du zonage communal suivant:<sup>27</sup>

- **La ville constituée**, représentée par le centre ville : au cœur de la problématique automobile (congestion et stationnement) et génératrice d'emplois (plus de 50 000 offres) ;
- **La ville à consolider** avec les quartiers nord-est et ouest qui souffrent d'enclavement et d'un manque d'infrastructures ;
- **La ville en devenir** avec le développement urbain de la plaine du var ;
- **Les collines**, à l'habitat peu dense et qui souffrent d'un mauvais réseau de transports en commun.
- **La bande littorale** pour laquelle il faut améliorer les entrées de ville en bord de mer

A partir de ce zonage, les services techniques de la mairie de Nice ont mis en exergue différents enjeux territoriaux qui ont permis d'appuyer le scénario de planification des déplacements. Si ce scénario s'appuie sur deux grandes orientations, les solutions

---

<sup>25</sup> Louvet N, *Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale : le cas des plans déplacements urbains*, Thèse en aménagement, ENPC, 2005.

<sup>26</sup> Ville de Nice – Direction générale des travaux, Direction des Transports et de la circulation, Plan de déplacements urbains, décembre 2000.

<sup>27</sup> Ibidem.

### 1.1 La politique des déplacements CANCA : entre changements d'objectifs et changements de méthodes

---

proposées sont elles aussi sectorisées en fonction du zonage communale proposé lors du diagnostic.

- **Assurer la cohérence du développement urbain et du système de transport en adaptant les actions à la typologie des quartiers.**
  - Dans la ville centre
    - Rééquilibrer l'utilisation de l'espace en faveur des piétons en intégrant les fonctions de la ville centre et touristique.
    - Maintenir, voire dynamiser, les activités économiques (commerces, services) et revaloriser la fonction d'habitat par des actions sur l'accessibilité et le stationnement.
  - Dans les quartiers périphériques et la ville à consolider
    - Désenclaver ces secteurs, par des actions sur la voirie en faveur de tous les modes de déplacements.
    - Favoriser la desserte en transport en commun ainsi que les deux roues et les piétons
    - Créer ou reconstituer des centralités pour diminuer la longueur des déplacements et améliorer la qualité de la vie dans les quartiers.
  - Dans la ville en devenir (Plaine du var)
    - Précéder ou accompagner le développement urbain d'une structuration des espaces publics et de la trame viaire rationalisant et combinant l'utilisation de tous les modes de déplacements
  - Sur la frange littorale
    - Réduire l'effet de coupure provoqué par les infrastructures
    - Mieux intégrer la plage et le port dans la ville
- **Organiser le système de transport autour de centres d'échanges multimodaux, avec la mise en place d'axes forts de transports en commun – particulièrement pour l'accessibilité du centre- et en complément, aménager le réseau routier pour permettre le contournement du centre et le délestage du bord de mer.**

Par conséquent, l'approche développée par les services techniques de la mairie de Nice est une approche « sectorisée » permettant d'appréhender la problématique des transports à la stricte échelle de la commune de Nice. C'est ainsi qu'une série d'enjeux et de problèmes essentiellement « niço-niçois » ont été mis en exergue en inspirant le scénario de planification. Scénario fédéré autour d'une solution unique, le tramway, qui se focalise sur un territoire communal alors que les enjeux portés par un PDU sont a minima intercommunaux.

### 1.1 La politique des déplacements CANCA : entre changements d'objectifs et changements de méthodes

---

Présenté comme « un système de transport en commun performant et moderne, qui s'inscrit dans une organisation générale rationnelle intégrant tous les modes de déplacement »<sup>28</sup>, le tramway permet de développer l'offre de transports en commun, de réaliser de nouveaux aménagements urbains plus sécurisés, intégrant le piéton et favorisant la redynamisation économique du centre ville. Ce nouveau projet urbain, fédérateur pour le territoire niçois, s'accompagne de solutions complémentaires, inscrites à partir de deux axes. Le premier présente des actions directement en corrélation avec le projet de tramway. Le deuxième présente des actions permettant de rationaliser l'automobile.

Parce que la ville de Nice a traduit les objectifs prescriptifs du plan de déplacements urbains comme l'opportunité « d'améliorer le cadre et la qualité de la vie »<sup>29</sup>, le PDU niçois a été défini en fonction « d'un projet de ville attractive, accueillante, agréable à vivre pour tous les résidents comme pour les visiteurs ». Projet de ville pour lequel le tramway est donc présenté comme l'outil principal puisqu'il permet<sup>30</sup> :

- d'améliorer l'accessibilité globale de la ville pour assurer son développement économique et la cohésion sociale ;
- d'inverser les tendances dans la répartition modale des déplacements ;
- de réduire les nuisances.

#### 1.1.2.2 / QUAND LE TRAMWAY EST UN PROJET DE VILLE : RETOUR SUR LA PREMIERE LIGNE DU TRAMWAY

La création de la première ligne de tramway a été actée suite aux délibérations du syndicat mixte pour l'étude d'un transport en commun en site propre à dimension intercommunale puis du conseil municipal de la Ville de Nice. Sous maîtrise d'ouvrage de la Ville de Nice, la municipalité a créé, en février 1998, la Mission Tramway en charge du pilotage technique et de la communication autour des TCSP. Entièrement ancrée dans le territoire niçois, cette première ligne de tramway a été conçue indépendamment des autres réseaux de transports. Par conséquent, cette ligne 1 n'a pas eu pour vocation de structurer l'agglomération niçoise mais seulement sa ville centre. Cet enjeu est pour autant apparu compromis puisque la mise en œuvre de cette première ligne niço-niçoise n'a pas été accompagnée d'une restructuration du réseau de transports en commun. Le tracé de la ligne 1 a seulement été mis en concurrence avec certaines lignes de bus, qui ont par conséquent été supprimées.

---

<sup>28</sup> Ville de Nice – Direction générale des travaux, Direction des Transports et de la circulation, Plan de déplacements urbains, décembre 2000.

<sup>29</sup> Ibidem

<sup>30</sup> Ibidem

1.1 La politique des déplacements CANCA : entre changements d'objectifs et changements de méthodes

---

*« La politique c'était plutôt de dire, on a le tramway, on remplace certaines lignes très fortes du réseau donc on supprime ces lignes, on les sort, on redistribue le kilométrage, on adapte quelques petites lignes pour que ça se passe mieux et puis on observe pendant quelque temps. »*

Philippe Vallouis, chef de projet du PDU CANCA.

Aussi, il semblerait que ce projet de transports en commun en site propre ait été davantage conçu pour fédérer l'image des transports publics sur le territoire niçois. En effet, s'inscrivant dans un contexte marqué par la prégnance d'une politique à connotation avant tout routière, le maire de Nice Jacques Peyrat, élu pour la première fois en 1995, présente son projet comme un tournant dans la politique locale. C'est ainsi que la stratégie municipale va se traduire plus concrètement par la volonté de mettre en place un TCSP de type tramway. Au mieux incitatif, la première ligne de tramway ne permet pas de structurer l'agglomération niçoise, ni même son territoire centre, puisqu'elle est isolée des autres réseaux de transports publics. Par conséquent, en raison de cet isolement, le projet niçois semble s'apparenter davantage à un objet de réaménagements urbains, voire à un objet d'art urbain.

En effet, outre les performances techniques qui font du tramway un mode de transport efficace – fréquence, capacité, vitesse commerciale - le projet de tramway s'accompagne de solutions de réaménagements urbains au profit du projet de ville attractive porté par le PDU niçois. En tant que projet urbain, il s'agit de créer des zones piétonnes, de requalifier l'espace public et d'initier un partage de la voirie limitant la place de la voiture en ville. Significativement, le projet de tramway niçois a permis par la création de zones piétonnes de transformer certaines artères centrales de la ville. C'est le cas de l'avenue Borriiglione, mais aussi de l'avenue de la République, deux avenues principales dans le maillage du territoire niçois. En termes de partage de la voirie, le projet de tramway a permis de limiter les voies de circulation pour la voiture dans des artères centrales telles que l'avenue Jean-Médecin considérée comme l'avenue principale du centre ville. Enfin, en termes de requalification de l'espace public, le projet a permis de réhabiliter les places Masséna et Garibaldi, considérée comme les deux places les plus importantes de la ville, en changeant notamment de mobilier urbain. Pour requalifier son espace public, la municipalité niçoise a même fait le pari d'inviter l'art dans ses rues en passant commande d'œuvres d'art. Ainsi, la calligraphie des stations de tramway a été laissée à l'artiste Ben, la place Masséna est aujourd'hui ornée des Bouddhas phosphorescents de l'artiste espagnol Jaume Plensa, ou encore les ponts de la gare Thiers et des Diables Bleus s'illuminent des néons bleus, en hommage au bleu d'Yves Klein, de l'artiste allemande Gunda Förster.

### **1.1.3 / ... A UN PROJET DE TERRITOIRES.**

---

Puisque les communes de l'agglomération niçoise n'ont que peu d'expérience en termes de coopération intercommunale, la CANCA apparaît donc comme un nouvel apprentissage. Un apprentissage qui doit d'une part, appréhender des problèmes communaux bien distincts (distinction entre les grandes villes de la bande littorale et les petites communes de l'arrière-pays) et d'autre part, faire face à des problèmes qui nécessitent d'être gérés ensemble (la problématique des déplacements sur la bande littorale azurée). La CANCA hérite donc d'un système territorial complexe, au sein duquel la mise en place d'une politique de déplacements commune oblige les différents territoires institutionnels à porter ensemble un seul et unique projet. A l'heure de cette nouvelle coopération, essayons de mieux comprendre comment se définit la politique des déplacements CANCA. Comme pour la partie précédente, nous retiendrons deux focales d'analyse : la première appréhendant l'aspect planification des déplacements au travers du premier PDU communautaire, la seconde s'intéressant davantage à un projet d'infrastructure comme celui du réseau de TCSP intercommunal.

#### **1.1.3.1 / LE PDU CANCA : UN PROJET AU SERVICE D'UN TERRITOIRE A DEFINIR**

##### ***QUAND L'ECHELLE INTERCOMMUNALE OBLIGE A LA COHERENCE TERRITORIALE***

Lorsque le PDU CANCA est lancé, différentes mesures au profit de l'intercommunalité ont d'ores et déjà été adoptées. Des mesures qui se traduisent entre autres par une série de projets transports sur lesquels s'appuient les techniciens :

*« Là on est dans une région avec des projets : création de la troisième voie ferrée, la LGV en 2020, deux pôles multimodaux Saint-Jean-d'Angély et Saint-Augustin, le développement de la plaine du Var, l'augmentation des TER ... au cadencement toutes les 10 minutes, le développement des chemins de fer de Provence. » Guy Muller, directeur adjoint en charge des projets d'infrastructures à la CANCA*

En effet, depuis le début des années 2000, les institutions territoriales telles que le conseil général, le conseil régional et la direction départementale de l'équipement, mènent une démarche de restructuration des transports en commun sur l'ensemble du territoire azuréen. La politique de déplacements portée par le PDU CANCA s'inscrit donc dans un contexte de cohérence territoriale. Cette cohérence se traduit notamment par la restructuration du

### 1.1 La politique des déplacements CANCA : entre changements d'objectifs et changements de méthodes

---

réseau ferré, la restructuration du réseau urbain et par l'élaboration du premier schéma de transport en commun en site propre (TCSP) à l'échelle intercommunale.

- La restructuration du réseau ferroviaire passe par un meilleur cadencement des trains SNCF en vue d'offrir un service type omnibus, la création d'une troisième ligne de TER entre Nice et Antibes avec un prolongement de la ligne prévu jusqu'à Cannes. La création d'un pôle multimodal à Nice Saint-Augustin est aussi envisagée comme l'amélioration du service des lignes des chemins de fer de Provence afin d'effectuer un service de Navette au cœur de la vallée du Var. Les lignes desservant Drap et Breil doivent aussi être modernisées.
  
- La restructuration du réseau urbain s'impose avec la création de la communauté d'agglomération Nice Côte-d'Azur. Elle se traduit par la mise en place d'une délégation de services publics (DSP)<sup>31</sup>, une tarification unique des transports en commun sur l'ensemble du département (politique menée par le conseil général, avec un tarif unique de 1€ le voyage) et la création d'un syndicat mixte en charge d'une meilleure cohérence territoriale. Ce syndicat aura pour objectif de répondre aux tâches suivantes<sup>32</sup> :
  - ✓ Mettre en place un système multimodal d'information voyageur en 2005/2006 et dynamique en 2007.
  - ✓ Développer les premières opérations de titres combinés dès 2005.
  - ✓ Créer une billettique interopérable avec une carte azur mise en place à compter de 2007.
  
- Le premier schéma de TCSP intercommunal se fonde, quant à lui, sur la réalisation d'un réseau de lignes de tramway. La première ligne de tramway de 8,5km, en service depuis novembre 2007 et mise en œuvre par la ville de Nice, s'inscrit dans un réseau de transports en commun en site propre qui tend à se développer sur un ensemble de plus de 30km. Différents projets de lignes sont ainsi en discussion et soumis à déclaration d'utilité publique :
  - ✓ L'extension de la ligne 1 vers le quartier de l'Ariane à Nice.
  - ✓ La ligne 2 vers Cagnes-sur-Mer
  - ✓ La ligne 3 le long de la plaine du Var.

---

<sup>31</sup> La communauté d'agglomération Nice Côte-d'Azur a fait l'objet d'une délégation de services publics mise en service depuis juillet 2004, pour une durée de sept ans. Durant cette période, la DSP se constitue en deux phases:

- Une première phase, de 2004 à 2007, associée aux travaux de la ligne 1 du tramway et au fonctionnement de la ligne 2 de bus en site propre.
- Une deuxième phase de 2007 – 2011, associée à l'opérationnalisation de la ligne 1.

<sup>32</sup> CANCA- Direction des Transports, *Cahier des clauses techniques particulières*, 2 juin 2004.



### 1.1 La politique des déplacements CANCA : entre changements d'objectifs et changements de méthodes

Etant donné que le PDU CANCA s'inscrit dans une démarche globale de mise en cohérence territoriale, en termes de transport notamment, le document de planification ne s'apparente pas à un document fédérateur de la politique globale des transports. Mais il s'apparente davantage à une note d'intention à l'horizon 2015. Une note d'intention technique permettant de corréliser les différentes actions prévues sur le territoire, mais aussi une note d'intention pédagogique dans l'optique de changer les comportements en matière de déplacement. C'est donc volontairement que le document de planification est défini comme un « PDU de transition ».

*« C'est annoncé comme un PDU de transition, mais bon c'est peut être pas à la hauteur des objectifs d'une communauté d'agglo. Il y a donc des limites qui ont été clairement identifiées dans ce cadre là » Caroline Fabre, chef de projet à l'ADAAM*

*« [Document] de transition parce que j'ai pris conscience, assez rapidement auprès des interlocuteurs, qu'après la ligne 1 du tramway, il y allait avoir un creux au niveau des financements. C'était inévitable et ce n'est pas une prétention mais c'est l'approche un peu réaliste de dire que ce que l'on écrit, il faut que ce soit faisable. 100 000 millions d'euros pour un PDU sur 8 ans ce n'est pas, avec 24 communes, insurmontable en termes de financement. Alors, transition parce qu'entre la ligne 1 qui était actée et 2015. C'est là, qu'on a eu une discussion pas très avancée à mon avis. J'ai dit « vous voulez qu'on s'arrête à 2013, on ferait un petit PDU dans le temps mais concentré », on aurait mis le paquet sur 6 ans, mais non, pas un PDU sur 5, 6 ans donc on a penché sur 2015 avec l'idée qu'il y en avait qui n'allait pas être content parce que 2015 ça paraît très loin. Ça c'est avéré exact puisque que certaines associations on fait remarquer que pour 2015 on n'était pas très ambitieux et qu'il n'y avait pas grand-chose de prévu jusque là. Donc on a dit transition entre ligne 1 et une deuxième fournée de TCSP plus lourde, la troisième ligne étant fonctionnelle mais elle ne sera pas aboutit jusqu'au bout en 2015, ça on le sait. C'était un peu prendre du recul avec ça, voilà pourquoi de transition. Face à deux gros projets structurants, 2007 on a fini la ligne de tramway, 2015 on aura fini les gros investissements de TCSP donc entre les deux on peut faire beaucoup de choses » Philippe Vallouis, chef de projet du PDU CANCA*

Cette caractéristique « de transition » n'est pas sans poser certaines limites au document de planification. Egalement appréhendé comme un document arrêté, pragmatique, avec des orientations très (trop) identifiées, le PDU CANCA se définit comme un document préalablement « ficelé ».

### 1.1 La politique des déplacements CANCA : entre changements d'objectifs et changements de méthodes

En effet, le PDU CANCA est perçu comme un document très arrêté. Ses objectifs et ses orientations ont été préalablement pensés par un cahier des charges bien précis et des bureaux d'études aux missions rigoureusement cadrées.

*« Les grandes lignes sont restées les mêmes puisqu'il y a eu certaines positions affichées, PDU de transition. [...] » Caroline Fabre, chef de projet à l'ADAAM.*

*« C'était de toute façon un PDU de transition. Il était hors de question de faire un ouvrage aussi complet et aussi prescriptif que d'autres communautés importantes. Je crois qu'il a atteint ses objectifs, qui étaient d'être raisonnable, trop diront certains, mais dont un certain nombre d'objectifs sont quand même relativement accessibles. » Guy Muller, directeur adjoint en charge des projets d'infrastructures à la CANCA*

Par ailleurs, le PDU semble pouvoir être caractérisé comme un document oscillant entre idéalisme et pragmatisme. Idéaliste d'abord. Les acteurs institutionnels n'attendent pas du PDU des actions territoriales fortes, obligatoires pour toutes les communes. Le PDU est davantage présent pour amorcer le changement dans les comportements, et en tant que PDU de transition, les acteurs semblent davantage « miser » sur un PDU phase 2.

*« Le PDU, c'est faire prendre conscience. Après les mesures préconisées dans le PDU ne sont pas des mesures totalitaires » Hervé Paul, maire de Saint-Martin-du-Var*

*« Manifestement il y a aura un PDU phase 2. Ça, c'est une première phase [...]. On va vers une politique de transports en commun mais on y va doucement » Bernard Levère, responsable de l'aménagement du domaine à la CCI.*

*« Le prochain PDU va être très important parce qu'il pourra tirer les enseignements. Il aura aussi à sa disposition un certain nombre de retours d'expérience, des systèmes mis en place et les mentalités auront changé. » Guy Muller, directeur adjoint en charge des projets d'infrastructure à la CANCA.*

Pragmatique ensuite. Face aux problématiques distinctes entre les 24 communes de l'agglomération, il convient de mener une politique réaliste, avec des propositions qui doivent être à la portée de tous.

### 1.1 La politique des déplacements CANCA : entre changements d'objectifs et changements de méthodes

---

*« Soit on décide d'être trop idéaliste et on pond un document qu'on n'aurait jamais pu mettre en œuvre. Soit on prend conscience qu'on ne peut pas tout faire, tout de suite, donc on essaye d'être pragmatique et de prendre des mesures même si elles ne sont pas idéales. C'est déjà un début de voir ça comme l'amorce de l'évolution plutôt que comme la vision finale des objectifs à atteindre. » Hervé Paul, maire de Saint-Martin-du-Var*

*« Pragmatique parce qu'il y a eu des PDU précédents que j'ai regardé et on s'est dit ok, ceux sont des mots mais au niveau quantification, je crois qu'au départ il n'y avait pas de coûts. Une phrase représentait 2 ou 3 millions d'euros donc c'est facile à dire mais ce n'est pas la peine de le dire, si on ne peut pas le faire. Pragmatique dans le sens où quand on l'écrit, c'est tenable dans le délai et dans le financement. [...] C'est passé de pragmatique à réaliste, il ne s'agit pas d'écrire mais de le faire » Philippe Vallouis, chef de projet du PDU CANCA*

#### **PRIORITE A LA FORME : A LA RECHERCHE D'UNE METHODE.**

Face à des actions intercommunales déjà nombreuses sur le territoire de la CANCA, le PDU n'est pas l'initiateur de l'intercommunalité mais plutôt son facilitateur. En mettant en cohérence l'ensemble des mesures territoriales prévues pour l'intercommunalité niçoise, l'autorité, au travers du PDU, semble davantage à la recherche d'une méthode. Cette méthode passe d'une part par un large travail de coopération permettant d'impliquer l'ensemble des acteurs territoriaux et d'autre part par un jeu d'acteurs caractéristique visant à porter et à appuyer le projet.

Dans un premier temps, ce large travail de coopération s'est caractérisé par une démarche participative articulée selon trois niveaux :

- Quatre groupes de travail pour émettre les propositions
- Un comité technique pour sélectionner les propositions
- Un comité de pilotage pour valider les propositions

Cette démarche participative s'est donc constituée autour d'un système d'acteurs ouvert permettant d'impliquer l'ensemble des acteurs territoriaux. Le comité de pilotage a regroupé certaines communautés riveraines et des représentants d'administrations de l'Etat (conseil général, conseil régional, chambre de commerce). Le comité technique, en plus des services techniques de l'agglomération, a regroupé les services techniques des administrations étatiques ainsi que des organismes spécialisés comme l'ADAAM et l'ADEME. Ces mêmes techniciens ont été conviés aussi aux groupes de travail en

### 1.1 La politique des déplacements CANCA : entre changements d'objectifs et changements de méthodes

fonction des problématiques les concernant. A ces groupes de travail ont collaboré également des acteurs transports tels que des exploitants (SNCF, ST2N), des transporteurs (Geodis Calberson, la poste, Carrefour) ou des représentants de pôles d'activités. La société civile y est aussi représentée par l'intermédiaire de représentants associatifs.

Dans un deuxième temps, cette démarche de concertation a été marquée, notamment lors des groupes de travail, par un jeu d'acteurs caractéristique. Celui-ci se définit à partir d'un chef de projet, qui s'apparente à une « cheville ouvrière » du PDU. En effet, lancé à un moment où les services de la communauté d'agglomération étaient déjà en charge des premières missions intercommunales, le PDU CANCA a été entièrement délégué à son chef de projet Philippe Vallouis, recruté spécifiquement pour cette mission.

*« Comme la CANCA était en constitution, il y a eu peu de personnes qui se sont impliquées. J'ai associé la direction de l'aménagement, après j'ai essayé, mais on sentait qu'eux, ils avaient leur SCOT en filigrane et chacun était bien occupé en gros. Voilà, tramway, enfin tout le monde avait, à ce moment Guy Muller avait la DSP, la structure venait d'être créée et chacun avait pas mal de choses. J'ai donc fait cette activité assez en autonomie, d'entrée de jeu, faute de, et parce qu'on attendait quelque chose de moi et je n'allais pas attendre qu'on m'aide alors que chacun avait ses grandes actions à mener. » Philippe Vallouis, chef de projet du PDU CANCA*

Au côté du chef de projet, quatre élus ont été désignés pour présider les groupes de travail. Par cette fonction l'élu donnait de la légitimité au projet : « *Par sa présence, l'élu officialise et donne un certain niveau à la réunion* » dira le chef de projet PDU. Louis Nègre, premier vice-président de la CANCA, délégué aux déplacements et aux transports a été désigné pour être le président du groupe de travail 1 sur « les modes doux, l'accessibilité et le stationnement ». Hervé Paul, maire de Saint-Martin-du-Var s'est vu confier la présidence du groupe de travail 2 sur « l'intermodalité ». Alain Sanz, adjoint au maire de Nice, a été en charge du groupe de travail 3 sur « les marchandises ». Enfin, André Verdoucq, adjoint au maire de Vence a été désigné pour être le président du groupe de travail « Suivi et consolidation ». La présence de l'élu doit pour beaucoup à l'initiative du chef de projet.

*« J'ai insisté pour que chaque groupe de travail soit présidé par un élu...C'était la première fois, en tout cas à la CANCA, qu'on faisait présider un groupe de travail par un élu. » Philippe Vallouis, chef de projet du PDU CANCA*

### 1.1 La politique des déplacements CANCA : entre changements d'objectifs et changements de méthodes

---

Comme autre rôle caractéristique, nous retenons aussi celui des bureaux d'études. Cinq consultants ont ainsi été recrutés pour répondre aux cinq lots d'études lancés par appel d'offre. Sélectionnés pour leur expertise technique, ils ont aussi été mandatés pour coordonner la concertation. En effet, le cahier des charges souligne que « Les différents consultants devront analyser les propositions des membres du comité technique et des groupes de travail afin de les intégrer dans leur production ou de justifier formellement leur non prise en compte »<sup>33</sup>. Il tient donc aux bureaux d'études de prendre note des remarques émises lors des réunions des groupes de travail afin de les intégrer au projet PDU. Plus spécifiquement, le bureau d'études CITEC, associé au lot 5 « Consolidation », a dû mener un travail de coordination auprès des différentes communes de l'agglomération. En effet, les différences existantes entre les 24 communes de l'intercommunalité font qu'elles ne sont pas soumises aux mêmes enjeux ni aux mêmes problématiques. De ce fait, elles n'ont pas toutes été conviées aux réunions des groupes de travail. Pour combler cette absence de concertation, le bureau d'étude CITEC a été l'instructeur d'une concertation en interne, directement auprès des communes. Par conséquent, il s'est fait le rapporteur du projet PDU final : Présentation de l'avancement du projet, exposition des directives choisies pour leur territoire.

#### 1.1.3.2 / L'EXTENSION DU TRAMWAY POUR UN RESEAU DE TERRITOIRE

Avant même de devenir l'une des articulations centrales de l'actuel PDU CANCA, la réflexion autour des TCSP avait donné lieu à la création dès 1988 d'un syndicat mixte pour l'étude d'un transport en commun en site propre à dimension intercommunale<sup>34</sup>. Cette dimension intercommunale a été renforcée par la suite par la création de la CANCA (2002), puis par le PDU qui en découla.

Associé dans un premier temps au territoire niçois, le projet de tramway est progressivement devenu un projet communautaire au point d'apparaître comme l'aiguillon de la construction intercommunale locale. Il est vrai que l'évocation d'un « réseau » a permis de mettre en évidence des interdépendances possibles entre les différentes communes de l'agglomération et, ainsi, de jeter les bases d'une coopération ou, en tout cas d'un dialogue local. Si son élaboration ne s'appuyait pas, à rebours d'autres

---

<sup>33</sup> CANCA- Direction des Transports, *Cahier des clauses techniques particulières*, 2 juin 2004.

<sup>34</sup> Les partenaires institutionnels de ce Syndicat Mixte étaient à l'époque le département et les communes de Nice, Cagnes-sur-Mer, Saint-Laurent-du-Var et Villeneuve-Loubet. En l'espace de dix ans, le projet ainsi que ses attendus ont fortement évolué : alors que dans un premier temps – juillet 1993, l'option d'un VAL entre l'aéroport de Nice et Acropolis avait été envisagée, celle-ci fut ensuite supplantée par l'option tramway sur pneus selon un tracé Est-Ouest – mars 1996 – mieux à même d'intégrer le souci d'intermodalité entre les différents types de transport en commun ainsi que la dimension intercommunale du projet. Mais c'est l'option tramway sur rails selon un tracé Nord-Sud sur le territoire de la Ville de Nice qui a finalement été préférée tout en réaffirmant dans le même temps la volonté de donner à terme au projet tramway sa dimension intercommunale.

### 1.1 La politique des déplacements CANCA : entre changements d'objectifs et changements de méthodes

---

agglomérations (comme les tramways de Nantes ou Rennes), sur des relations intergouvernementales normalisées et stabilisées, le projet de Tramway a pu servir de moteur d'un rapprochement.

De plus, la problématique première à laquelle entend répondre généralement le développement de TCSP, et plus particulièrement celui du tramway, est l'augmentation continue des volumes de déplacements en véhicule particulier au sein d'un territoire donné. Sur le territoire de la CANCA, la saturation des principaux corridors de circulation a été constatée et confirmée, notamment aux heures de pointe, à l'occasion de la concertation menée pour l'extension du réseau TCSP. Le choix du tramway sur d'autres modes de transport en commun, notamment en site propre, relève aussi de critères techniques liés à l'environnement particulier dans lequel il se déploie : « La rareté de l'espace public sur le littoral et dans les centres urbains conduit désormais à mettre en place les modes de déplacements les plus forts en capacité de transport et les moins consommateurs d'espace. »<sup>35</sup>. Pourtant, il ne faut pas oublier que la première ligne de tramway, bien qu'elle soit niço-niçoise, a récemment passé le test de « l'acceptabilité sociale » voire aujourd'hui celui d'une nouvelle demande locale. Autant d'explications qui permettent de comprendre la mise en place d'un processus d'extension du réseau de TCSP.

Aussi, depuis le 15 janvier 2007, a débuté, en parallèle de la réalisation de la ligne 1, le processus d'extension du réseau de tramway. La mise en place d'un réseau de transports en commun en site propre se retrouve donc au cœur de la restructuration du réseau urbain de la CANCA. Le tramway étant annoncé comme la nouvelle manière de restructurer le réseau urbain, la première ligne de tramway mise en œuvre sur le territoire niçois doit être complétée par la construction de deux lignes supplémentaires desservant Cagnes-sur-Mer par Saint-Laurent-du-Var, la plaine du Var, ainsi qu'une prolongation de cette première ligne pour desservir la Trinité. L'ensemble devrait constituer à terme<sup>36</sup> un réseau d'environ 36 km, illustré par la carte 6 ci-dessous.

---

<sup>35</sup> Mission Tramway, *Extension du réseau de tramway et de sites propres bus. Dossier technique*, janvier-février 2007. Ainsi, alors que la capacité théorique d'un tramway par voie de circulation est de 4500 personnes/heure/sens, celle d'un SPB est de 2640 et celle de véhicules particuliers de 1380.

<sup>36</sup> Le calendrier de phasage définit pour l'heure une fin des travaux d'extension prévue autour de 2025.

1.1 La politique des déplacements CANCA : entre changements d'objectifs et changements de méthodes



Si la prolongation de la ligne 1 comme la construction des lignes 2 et 3 sont pensées dans un même projet global d'extension du réseau, leur réalisation sera quant à elle modulée en phases distinctes. Ce phasage est fonction de la capacité des partenaires à répondre aux investissements nécessaires et des priorités définies selon les critères retenus. Les critères de choix de tracé se décomposent d'une part, en indicateurs et tendances statistiques et, d'autre part, en une mise en cohérence avec les autres projets d'agglomération.

Parmi les différents indicateurs sont notamment retenus :

- Les volumes de déplacement de véhicules particuliers.
- Les ratios de personnes transportées par véhicules particuliers ou transport en commun.
- Les volumes de déplacement intra et interzones.
- Les densités population + emplois / ha.
- Les ratios densité de (population + emplois / ha) / corridors d'accès au tramway – périmètre de 500 mètres autour du tramway.

L'intermodalité constitue par ailleurs l'un des critères déterminants dans le choix des tracés. Il faut pour cela qu'il y ait une proximité du réseau de tramway aux autres réseaux de transport en commun ainsi que la possibilité de construire des parcs relais susceptibles d'inciter les utilisateurs de véhicules particuliers à utiliser plus fréquemment les transports en commun. Enfin, l'ensemble de ces critères tient compte non seulement de l'environnement existant, mais aussi des développements urbains et économiques à venir,

1.1 La politique des déplacements CANCA : entre changements d'objectifs et changements de méthodes

ou tout au moins espérés – développement de la plaine du Var, réhabilitation du centre commercial Cap 3000, arrivée de la LGV, *etc.*

C'est dire si, en l'état actuel, les réflexions sur l'extension du réseau de tramway sont marquées par le poids des incertitudes qui ne vont pas manquer de peser sur les modes de présentation du projet dans la concertation publique. En effet, les incertitudes sur les futurs pôles de développement de l'agglomération ont, pour partie, affecté la clarté des arguments et des options dans la phase de concertation préalable.

\*\*\*\*\*

Si les objectifs de la politique des déplacements sur le territoire azuréen ne semblent plus être les mêmes qu'à la fin des années 1990, on voit également que la méthode n'est plus la même. Et si la nouvelle approche supracommunale a incité un regard croisé entre les différents territoires de la CANCA, elle semble aussi s'être accompagnée d'une ouverture de sa procédure décisionnelle à la population.



1.2. Le PDU comme espace de débat public

**1.2 / LE PDU COMME ESPACE DE DEBAT PUBLIC**

Appréhendé comme un dispositif susceptible d'alimenter la politique des déplacements CANCA, le PDU peut également se définir comme un espace de débat public, du moins dans son élaboration. C'est en ce sens que nous l'interrogerons en analysant la démarche de concertation (au sens des objectifs, du portage politique et de la sélection des participants), le processus de concertation (au sens du déroulement des réunions, de la prise de parole et du rôle des participants) ainsi que les aboutissants de la concertation (au sens des modalités d'intervention, de l'expertise et de la productivité). Constituée à partir des entretiens qualitatifs, notre argumentaire suivra la grille de lecture ci-dessous mettant en exergue les consensus (en vert) et les controverses (en rouge) entre les acteurs.

		Les élus	Les techniciens	Les associations
L A  D E M A R C H E	Les objectifs	<i>Une plus-value organisationnelle</i>	<i>Une obligation</i>	<i>Un espoir</i>
	Le portage politique	<i>Multiple mais insuffisant</i>		
	La sélection des participants	<i>La quête de l'exhaustivité</i>		
L E  P R O C E S S U S	Le déroulement des réunions	<i>Des réunions consensuelles L'absence d'un homme orchestre</i>		
	La prise de parole	<i>Liberté d'expression</i>		
	Le rôle des participants	<i>Comment trouver sa place dans une concertation cadencée par les bureaux d'études?</i>		
L E  S  A B O U T I S S A N T S	Les modalités d'interventions	<i>Consensuelles</i>	<i>Revendicatives</i>	
	L'expertise	<i>L'expertise des bureaux d'études, une nécessité L'expertise de la population, une utilité</i>	<i>L'expertise des bureaux d'études L'expérience de la population</i>	<i>L'expertise de la population à légitimer face à l'expertise des bureaux d'études</i>
	La productivité	<i>Apprendre à concerter</i>	<i>Des proposition en but à un document très arrêté</i>	<i>Comment intégrer les remarques?</i>

Figure 1 : Grille de lecture de la concertation instituée pour le PDU CANCA

## **1.2.1 / LA DEMARCHE DE CONCERTATION DU PDU CANCA**

---

### **1.2.1.1 / LES OBJECTIFS DE LA CONCERTATION PARTAGES ENTRE UNE PLUS-VALUE ORGANISATIONNELLE POUR L'ELU, UNE OBLIGATION POUR LE TECHNICIEN ET UN ESPOIR POUR L'ASSOCIATION.**

Les objectifs de la concertation se rapportent à la fois à l'intérêt de la démarche comme aux attentes de cette procédure par les participants. Ce qui se traduit par les interrogations suivantes : *comment la concertation est-elle appréhendée par les différents acteurs ? Qu'est-ce qu'ils attendent d'une telle procédure ?*

Les élus ont appréhendé la concertation selon son sens le plus large, c'est-à-dire celui de la participation de l'ensemble des acteurs territoriaux. Aussi, dans ce nouveau contexte d'intercommunalité, la concertation représente avant tout l'occasion d'unifier le monde institutionnel, jusqu'à présent enclin à un certain cloisonnement. En effet, l'élus perçoit la concertation comme un moment particulier pour travailler en collaboration avec les autres élus comme avec l'ensemble des acteurs du monde institutionnel (DDE, CG, CR). De plus, la concertation autour du PDU CANCA a été l'occasion de se rapprocher des acteurs, professionnels du transport.

Contrairement aux élus, qui trouvent dans la concertation le moment propice pour travailler en équipe, les techniciens appréhendent la concertation comme une procédure avant tout administrative. Pour eux, il s'agit d'une obligation législative qui répond à des normes réglementaires, concernant notamment les projets environnementaux. Orienté par la LAURE, le PDU CANCA est donc dans l'obligation de développer une démarche de concertation. Au regard des techniciens, l'implication de la population est donc avant tout une obligation. Pour autant, les techniciens reconnaissent que la concertation instituée autour du PDU CANCA a permis aux acteurs institutionnels de se rapprocher.

Les associations quant à elle espèrent beaucoup plus de cette procédure participative. Et, elles s'y investissent pour faire valoir leurs expériences et leurs remarques. « Acteur de terrain », les associations revendiquent leur capacité à pouvoir coopérer avec les acteurs institutionnels et les experts.

*« J'ai acquis une certaine expérience et je pouvais peut être apporter quelque chose de concret. » Maurice Bayle, membre du collectif cyclisme*

1.2. Le PDU comme espace de débat public

---

**1.2.1.2 / UN PORTAGE POLITIQUE, MULTIPLE MAIS INSUFFISANT**

Fédérés par le premier vice-président de la CANCA, quatre élus ont été impliqués dans le PDU afin de présider les groupes de travail. Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer et premier vice-président à la CANCA délégué aux transports. Hervé Paul, maire de Saint-martin-du-var. Alain Sanz adjoint aux transports à la ville de Nice et André Verdoucq, adjoint à la ville de Vence. Pour autant, le portage politique semble avoir fait défaut. Du moins, il semble se limiter aux élus – présidents des groupes de travail.

Pour certains des acteurs que nous avons interrogés le portage politique du PDU CANCA se limite à ces quatre élus. Alors que pour d'autres, il s'agit d'un manque d'engagement politique sur le fond. Et, malgré la présence de figures politiques locales telles que Louis Nègre, le PDU semble avoir manqué d'assise politique.

*« Certains élus étaient porteurs de la démarche. Il y avait des élus comme Louis Nègre, ça c'est très clair. Des élus très motivés comme à Saint-Martin-du-Var avec Hervé Paul, donc aussi à plus petite échelle. C'était à la fois un mélange d'élus très motivés, très intéressés par cela et un certain nombre d'autres, qui n'avaient pas les mêmes problèmes. »* Guy Muller, directeur adjoint en charge des projets d'infrastructure à la CANCA

*« Les quatre élus étaient porteurs de la démarche. Après, sur l'implication des conseillers communautaires, je vais utiliser le premier joker »,* Hervé Paul, maire de Saint-Martin-du-Var

*« J'ai l'impression qu'il y avait beaucoup d'élus qui étaient là en service commandé, ils n'étaient pas spécialement intéressés, pas très motivés. »,* Jean Delmas, président de l'association les droits du piéton

Ce constat, d'un portage politique multiple et pourtant insuffisant, semble s'expliquer par trois raisons.

- Premièrement, la mise en place longue et fastidieuse de l'intercommunalité, traduite par les transferts de compétences et par la gestion de nouvelles problématiques par les communes, n'a pas permis de mettre en avant le PDU.

*« Au moment où le PDU était lancé, on était en pleine mouvance au niveau de la communauté et à tous points de vue »* Guy Muller, directeur adjoint en charge des projets d'infrastructure à la CANCA

## 1.2. Le PDU comme espace de débat public

---

- Deuxièmement, le document semble s'être noyé parmi une multitude d'autres priorités.

*« Il y a une telle productivité de paperasses et de documents, que de temps en temps, le PDU a dû passer un tout petit peu à côté ou au-dessus de certains, y compris des élus. Ce n'est pas la priorité des priorités. »* Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer

- Troisièmement, le portage politique niçois, soit celui de la ville-centre, était pour l'essentiel tourné vers le tramway ou encore vers son PLU. En effet, pris dans les rouages de la « machine » Tramway, la ville et ses élus se sont entièrement orientés vers ce projet porté depuis son PDU version LAURE. Touchant à sa fin avec une livraison prévue à l'automne 2007, le constat est tel que Guy Muller, directeur adjoint à la CANCA précise que politiquement, les élus niçois étaient tournés vers le tramway<sup>37</sup>. A Nice, seul Alain Sanz, adjoint au maire et président du groupe de travail sur les marchandises est reconnu pour son implication dans le PDU communautaire.

*« Sanz a essayé de faire bouger les choses mais à Nice, il est un peu tout seul à se battre »* Maria Schumacher, ancienne secrétaire de l'association VIVA06

### 1.2.1.3 / LA SELECTION DES PARTICIPANTS : LA QUETE DE L'EXHAUSTIVITE ?

La concertation autour du PDU CANCA a été mise en œuvre en fonction d'un cahier des charges faisant référence à une sélection précise de participants pour les groupes de travail. Aussi, ***comment ont été sélectionnés ces participants ? Quels intérêts présentent-ils pour le PDU ?*** Que ce soit pour les présidents des groupes de travail, pour les bureaux d'études ou encore pour les associations, la concertation autour du PDU CANCA a permis de regrouper un panel d'acteurs variés, réunis en fonction de leurs intérêts pour les enjeux développés par le PDU ou encore pour leur motivation pour les transports et les thématiques liées au PDU.

Concrètement, les élus ont été préalablement identifiés par le cabinet de la CANCA. Reconnus pour leur implication dans les problématiques liées aux transports, les élus clés se sont révélés tout naturellement. Louis Nègre, premier vice-président de la CANCA, est en charge de la délégation transport ; Hervé Paul, maire de Saint-Martin-du-Var, exerce encore sa profession de cheminot à la SNCF ; Alain Sanz, adjoint au maire de Nice, est

---

<sup>37</sup> Entretien avec Guy Muller, directeur adjoint des projets d'infrastructure, CANCA, le 15/06/07

## 1.2. Le PDU comme espace de débat public

---

délégué au transport et a participé à la mise en place du tramway; alors que André Verdoucq est président de la société d'économie mixte (SEM) en charge du stationnement au sein de sa commune, Vence.

*« J'étais le vice-président chargé des déplacements. Qui allait s'occuper du PDU. Ça allait de droit que c'était le vice-président chargé de ces déplacements qui allait suivre le plan de déplacements. Après, si vous prenez le collègue de Saint-Martin, c'est un gars qui est lui-même conducteur de TER donc c'est un gars qui est passionné par ça, par ces problèmes de transport. Sanz adjoint à la ville de Nice est aussi un gars passionné ou Verdoucq. C'étaient des volontaires. Les gens qui ont conduit ces groupes de travail l'on fait avec motivation. » Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer*

*« J'étais déjà impliqué dans le comité de décision du tramway et je fais aussi parti de la commission de déplacement de la CANCA avec Louis Nègre. Au moment où les groupes de travail ceux sont constitués, François Feuillade m'a sollicité et m'a demandé si j'accepterai de présider un groupe de travail. Je pense qu'ils en avaient discuté entre eux à la CANCA à plusieurs reprises, et après, c'est le président qui a validé. Voilà, j'ai accepté, ça c'est passé simplement, il n'y a pas eu de protocole particulier. » Hervé Paul, maire de Saint-Martin-du-Var*

*« La CANCA m'a sollicité parce que je suis déjà, à titre personnel, intervenu sur un certain nombre d'éléments techniques concernant le tramway, puisque ma dernière responsabilité à IBM Europe était d'être responsable pour l'Europe des applications informatiques concernant les transports terrestres. » André Verdoucq, adjoint à la ville de Vence*

Les élus – présidents des groupes de travail ont donc été sélectionnés en fonction de leur intérêt pour la problématique des transports, et l'attribution des groupes de travail s'est faite suite aux propositions de François Feuillade, DGA aux transports, et du chef de projet, Philippe Vallouis.

*« Les élus ont été identifiés par le cabinet CANCA. C'est un peu politique et dès qu'on a des décisions un peu politiques, ont à des relations avec le cabinet. Avec François Feuillade, on est force de propositions, et toute l'architecture a été présentée, discutée et entérinée avec la hiérarchie [...] pour répartir les différents groupes, nous avons fait une proposition sur l'expérience de François Feuillade que l'on a faite valider par le cabinet.*

1.2. Le PDU comme espace de débat public

---

*Tout simplement. Ils étaient partants et content je crois» Philippe Vallouis, chef de projet PDU CANCA*

Les acteurs techniques, quant à eux, ont fait office de collaborateurs. Des bureaux d'études spécialisés dans les transports ont été impliqués au sein des groupes de travail. Cinq lots d'études ont été définis en fonction des thématiques du PDU. Parmi ces cinq lots, quatre sont spécifiques aux transports. Le premier lot sur les modes doux a été attribué à Altermodal ; le second lot sur le stationnement a été confié à Sareco ; le troisième lot sur l'intermodalité a été confié à Systra ; le quatrième lot sur les marchandises a été attribué à Interface transport ; alors que le dernier « lot de consolidation » est revenu à Citec.

*« On a donc contractualisé des études spécifiques par lots, parce que pour venir un petit peu de ce domaine là, le bureau d'études qui veut tout faire dans un plan de déplacements urbains est illusoire, donc on a dit on fait des groupements. [...] On a procédé par un appel d'offre bien séparé avec des lots bien spécifiques et un lot un peu hors norme de consolidation, qui avait une vision beaucoup plus territoriale, qui permettait d'analyser ce que les autres ont préconisé et de mieux l'intégrer sur le territoire concrètement, avec une vision un peu plus aménagement. [...]Le but de la consolidation c'était de donner une emprise territoriale à tout ce qu'on pouvait dire. » Philippe Vallouis, chef de projet du PDU CANCA*

La sélection des associations, quant à elle, s'est faite un peu de la même manière. Au travers des entretiens réalisés, et notamment au regard des acteurs institutionnels (élus et techniciens), l'intention dominante quant à la sélection des associations traduit une quête de l'exhaustivité. Quête qui se légitime au regard des acteurs institutionnels par le fait qu'il existe peu d'associations concernées par les problématiques développées dans le PDU.

*« Toutes les associations qui étaient connues sur la place, on les a systématiquement sollicitées par un envoi de mail. Mais des associations, il n'y en a pas pléthore » Philippe Vallouis, chef de projet du PDU CANCA.*

*« Pour les PMR, c'est toujours les mêmes, pour les modes doux, c'est toujours les mêmes, elles deviennent connues chacun apportant sa petite pierre» Michèle Perron, ancienne directrice de l'ADAAM*

*« Des associations, il n'y en a pas 50. Quand vous avez 4, 5, 6 associations vous les invitez toutes et puis voilà. » Hervé Paul, maire de Saint-Martin-du-Var*

## 1.2. Le PDU comme espace de débat public

---

Les associations telles que le GIR Maralpin, VIVA06, les Droits du piéton ou encore les paralysés de France connues des acteurs institutionnels, ont par conséquent été invitées aux groupes de travail pour le PDU CANCA. Pour autant, toutes les associations qui ont été impliquées dans la procédure de concertation n'ont pas été invitées de « manière officielle » par la CANCA, puisque d'autres associations s'y sont impliquées d'elles-mêmes. C'est notamment l'exemple de la Ligue contre la violence routière. Fédérée avec l'association les Droits du piéton, elle a été impliquée dans la procédure de concertation par son intermédiaire. C'est aussi l'exemple du Comité de quartier Carabacel qui, ayant eu écho du projet, a pris l'initiative de proposer sa participation.

*« Quand j'ai su que Philippe Vallouis était chargé du PDU je l'ai eu au téléphone et je lui ai dit « c'est un peu bizarre mais voulez vous intégrer un comité de quartier dans ce PDU »» Josiane Faraut, ancienne présidente du comité de quartier Carabacel*

*« C'est Josiane Faraut qui a proposé sa participation. Elle est venue « voilà on a fait des choses, c'est intéressant, on habite sur Carabacel, on a des idées » [...] Ça allait tout à fait dans nos directives et on s'est dit « on a besoin de terrains d'expériences, d'expérimentation ». Donc, s'appuyer sur des gens comme ça, qui ont de l'énergie à y mettre et du temps, je dis que c'est très bien. Il faut initier certaines choses, il faut s'appuyer sur des gens qui ont déjà des choses à dire et Faraut en fait parti. » Philippe Vallouis, chef de projet du PDU CANCA*

Avec un système d'acteurs ouvert et une sélection des participants a priori sans contrainte, la démarche PDU semble être en quête d'exhaustivité. Pour autant, lorsqu'il a fallu constituer les groupes de travail certains choix ont du être pris, notamment pour limiter la concertation à un nombre restreint de participants. Cette limitation a été faite en fonction de l'intérêt des acteurs pour la problématique mise en débat, et les associations n'ont donc pas participé à tous les groupes de travail. Philippe Vallouis nous a raconté le montage des réunions et les consignes qu'il avait reçues.

*« Ce qui m'avait été préconisé, c'était « on ne va pas inviter toutes les associations, à tous les groupes de travail ». C'est clair, parce que sinon à plus de 20, on était pléthore et on ne travaillait pas. On a donc orienté selon la spécialité de l'association vers un groupe de travail. VIVA06 avait un discours plutôt transport et modes doux donc ils ont été partout, les droits du piéton, on ne les a invités que sur les modes doux. [...] Pour ce qui est des communes, la consigne était la même. On a jugé que pour le stationnement par exemple, on n'allait pas inviter Duranus. La préoccupation est donc toujours pareille, mettre autour de la table des*

## 1.2. Le PDU comme espace de débat public

---

*gens qui ont vraiment quelque chose à dire. C'est-à-dire que dès qu'on parle devant un groupe d'une quinzaine de personnes, les choses peuvent se dire et le but, c'est d'aller au plus profond avec des gens qui ont des choses à dire. Si on fait une assemblée trop grande, il y a une réserve instinctive. Les gens n'ont pas envie d'exposer leurs problèmes devant tout le monde, il faut donc que ce soit suffisamment intimiste pour pouvoir être dit et il ne faut pas dépasser 15, 20 personnes. Il faut donc cibler et forcément quand on cible. Alors sur le stationnement, on avait invité les techniciens des communes qui étaient déjà assez analysées. On va dire les 7, 8 plus grosses communes et le reste, on ne les invitait pas. Les modes doux, c'était un peu pareil parce que la préoccupation des modes doux. Alors sur certaines communes, où il y avait des problèmes de traversées, on était allé les voir mais on n'a pas forcément invité les communes, les petites. Marchandise pareil, la problématique des marchandises est essentiellement sur le littoral.» Philippe Vallouis, chef de projet du PDU CANCA.*

### 1.2.2 / LE PROCESSUS DE CONCERTATION DU PDU CANCA

---

#### 1.2.2.1 / LE DEROULEMENT : DES REUNIONS CONSENSUELLES SANS HOMME ORCHESTRE

Le déroulement des réunions permet d'appréhender de quelle manière, et dans quelles conditions, s'est effectuée la concertation autour du PDU CANCA. ***Les réunions étaient-elles tenues par des consignes spécifiques ? Qui leur donnait le rythme ?***

Les propos tenus par Jacques Molinari, secrétaire scientifique de l'association GIR Maralpin retranscrivent l'impression de l'ensemble des participants sur le déroulement très consensuel des réunions.

*« Dans chaque cas le déroulement était identique : tout d'abord, les bureaux d'études en charge de chacun des secteurs présentaient sous forme de diaporamas le résultat de leurs travaux, dont il n'était pas clairement précisé s'il s'agissait d'un état des lieux ou d'objectifs à débattre. La discussion s'instaurait ensuite soit de façon désordonnée, soit sous forme d'un tour de table. Elle était prometteuse parce que, pratiquement toutes les associations, ainsi que des institutionnels il me semble, ont formulé des commentaires et surtout des objections à*



## 1.2. Le PDU comme espace de débat public

---

*l'analyse des bureaux d'études.* » Jacques Molinari, secrétaire scientifique de l'association GIR Maralpin

Consensuelles, les réunions n'en étaient pour autant pas moins rigoureuses. Ce constat semble être dû à la présentation très professionnelle des bureaux d'études, mais aussi à la présence assidue des élus-présidents dans leur groupe de travail. Pour ces derniers, l'objectif était simplement d'être le médiateur de l'arène.

*« Il y avait une volonté, il y avait de la rigueur, ce n'était pas fait pour amuser la galerie »* Michèle Perron, ancienne directrice de l'ADAAM

*« Je n'avais pas le sentiment de tenir un discours écrit. J'étais très libre de la façon de mener à bien la mission »* Hervé Paul, maire de Saint-Martin-du-Var

Le déroulement des réunions était donc cadencé par les prestations de l'élu – président du groupe de travail et le bureau d'étude en charge du lot associé. Ce partenariat présidents / bureaux d'études semble avoir quelque fois écarté le chef de projet PDU dans l'organisation des réunions. Par conséquent, la figure de l'homme orchestre a été difficilement identifiable. Certains, notamment les acteurs institutionnels impliqués très en amont dans la démarche PDU reconnaissent cette figure d'homme orchestre en Philippe Vallouis. Pour d'autres, il s'agit davantage du duo président / bureau d'études. Alors que d'autres encore reconnaissent ne pas avoir identifié d'homme orchestre.

*« L'homme orchestre était clairement identifié comme étant Philippe Vallouis »* Caroline Fabre, chef de projet à l'ADAAM

*« Les bureaux d'études avaient quand même leur présentation à mener, donc ils étaient beaucoup au débat et ils intervenaient quand même, pour pas que ça s'éternise sur des points, des détails qui faisaient que la présentation perdait un peu de la force et de son contenu. Je pense donc que c'est Systra qui encadrait le plus. Philippe Vallouis était là, mais ça n'était pas la personne qui animé le plus. J'ai l'impression qu'il s'appuyait plus sur le bureau d'études »* Frédéric Maillard, chef de projet chez Effia

*« On n'a même pas, pour notre part, identifié clairement le responsable de ces opérations »* Jacques Molinari, secrétaire scientifique de l'association GIR Maralpin

1.2. Le PDU comme espace de débat public

---

**1.2.2.2 / LA PRISE DE PAROLE : LIBERTE D'EXPRESSION**

Au travers de la prise de parole, il s'agit de rendre compte de la manière avec laquelle les participants pouvaient s'exprimer. ***Le discours était-il libre et sans contraintes ? Le statut du participant a-t-il influencé la prise de parole ?***

Pour l'ensemble des participants, l'avis est formel et unanime : la prise de parole s'est faite librement, sans entraves.

*« Les réunions donnaient le sentiment, d'une écoute et d'une expression qui était rendue possible...chacun intervenait un peu spontanément, quand on avait une idée à débattre, à présenter. La parole était libre, ce n'était pas cloisonné, ni donné de manière privilégiée à quelqu'un»*  
Michèle Perron, ancienne directrice de l'ADAM

Ce sentiment ressort de l'ensemble des entretiens et cette liberté d'expression est apparue possible quelque soit le statut de l'intervenant. Aussi, même les représentants du monde associatif affirment-ils n'avoir eu aucune difficulté à s'exprimer, même si parfois la présence d'un trop grand nombre de participants faisait que les temps de parole étaient parfois écourtés.

*« J'en reviens à madame Faraut [représentante du comité de quartier de Carabacel, membre de l'association les droits du piéton et présidente de l'association sauvegarde des promenades niçoises], elle était très écoutée»*  
Alain Restelli, président de l'association Ligue contre la violence routière

*« Il n'y avait absolument aucune difficulté pour exprimer ses remarques »*  
Jean Delmas, président de l'association les droits du piéton

*« On pouvait parler mais souvent il n'y avait pas assez de temps. Après la présentation des documents il ne restait plus de temps pour discuter ou parler d'autres problèmes. Le temps était limité. La parole était libre mais il y avait beaucoup de monde. »* Maria Schumacher, ancienne secrétaire de l'association VIVA 06

La concertation a donc été marquée par une certaine liberté d'expression, rendue possible notamment par le rôle des élus- présidents des groupes de travail et parfois même par certains bureaux d'études.

## 1.2. Le PDU comme espace de débat public

---

« Notre rôle en tant que président était de faire en sorte que les gens s'expriment et qu'on fasse remonter un maximum d'informations. » Hervé Paul, maire de Saint-Martin-du-Var.

« La mission qu'on se donne c'est de faire parler tout le monde » Philippe Bossin, directeur Interface Transport

### 1.2.2.3 / LE ROLE DES PARTICIPANTS : COMMENT TROUVER SA PLACE DANS UNE CONCERTATION CADENCEE PAR LES BUREAUX D'ETUDES ?

Par le rôle des participants, il convient de révéler si chaque catégorie d'acteurs a une position particulière au sein de la concertation. *Qu'est-il attendu des participants?* Pour le PDU CANCA, l'élu-président du groupe de travail, le technicien et l'association, portent un regard unanime sur l'analyse de forme et de fond des bureaux d'études. Et si le rôle de l'élu et du technicien est clairement identifié par l'ensemble des participants, celui de l'association s'est avéré difficile à déterminer.

Le rôle joué par les bureaux d'études est apparu essentiel dans le processus de concertation. Au-delà de leur expertise technique, ils sont intervenus régulièrement auprès de chacun des participants. Soit pour confronter leur savoir-faire avec les associations, soit pour porter conseil aux élus et assister les techniciens locaux. Ainsi, Robert Bérenghier, chef des services techniques de la mairie de la Trinité a profité des conseils du bureau d'études Sareco, spécialiste dans le stationnement, pour mettre en place des zones bleues au sein de sa commune<sup>38</sup>. Pour Louis Nègre, leur rôle dépasse même celui de l'expertise technique puisque les bureaux d'études sont à l'origine de la logistique de la concertation :

« En charge du calendrier prévisionnel et des exposés, ce sont eux qui pilotent la concertation » Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer

De plus, ils semblent avoir été d'autant plus influents que le travail qu'ils présentaient donnait aux réunions une tournure qualifiée par certains de trop formelle, avec des documents déjà trop avancés. « Les dossiers étaient déjà remarquablement ficelés » diront certains élus pour parler du travail des bureaux d'études. Alors, si la parole était totalement libre, le rôle d'expert tenu par les bureaux d'étude a pris tellement d'importance dans la concertation que la place laissée aux remarques et à la participation en a été d'autant réduite.

---

<sup>38</sup> Entretien avec Robert Bérenghier, responsable des services technique, mairie de la Trinité, le 18/06/07

## 1.2. Le PDU comme espace de débat public

---

Bien que les bureaux d'études soient apparus comme les acteurs dominants de la concertation, les autres participants ont quand même joué leur rôle. Les présidents des groupes de travail ont été porteurs du projet.

*« La présidence des réunions par un élu a permis de légitimer et d'officialiser la réunion. Non seulement par leur crédibilité, mais aussi par leur autorité intrinsèque » Philippe Vallouis, chef de projet du PDU CANCA.*

*« J'ai le sentiment qu'en ce qui concerne l'implication des quatre élus et des techniciens, chacun a joué son rôle. D'un côté, les politiques ont donné les orientations et, de l'autre, les techniciens voyaient comment on peut faire ou ne pas faire » Hervé Paul, maire de Saint-Martin-du-Var*

Par ailleurs, personne ne semble véritablement savoir ce que l'on attend de ces associations à tel point que certains élus en oublient leur participation :

*« Je pense qu'il y a eu des réunions avec eux mais je ne me souviens plus exactement du calendrier » Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer*

Ainsi, les associations répondent avant tout à un rôle d'observateur, qui ne semble pas pour autant leur convenir.

### **1.2. 3 / LES ABOUTISSANTS DE LA CONCERTATION DU PDU CANCA**

---

#### **1.2.3.1 / LES MODALITES DE PARTICIPATION : CONSENSUELLES SELON LES ELUS MAIS REVENDICATIVES SELON LES TECHNICIENS ET LES ASSOCIATIONS.**

Au travers de la participation des acteurs, il s'agit de comprendre de quelle manière la concertation a été nourrie par les discours de chacun ou encore comment les participants ont pu contribuer au projet. ***Quels ont été les débats soulevés durant les réunions? Est-ce que chaque catégorie d'acteurs a tenu un discours spécifique ?***

Les réunions des groupes de travail ont fait naître deux types de discours. D'une part, un discours plutôt consensuel orienté sur les grands objectifs prescrits par les PDU version LAURE (diminution du trafic automobile...). D'autre part, un discours plutôt controversé avec des débats portés par différents types d'acteurs et qui retranscrivent des intérêts

## 1.2. Le PDU comme espace de débat public

---

personnels. Concrètement, la question du stationnement a été portée par les élus alors que la question sur les modes doux a davantage été portée par le monde associatif. Cette distinction entre un discours consensuel et des débats parfois controversés n'a pas été perçue de la même manière selon les différentes catégories d'acteurs. Techniciens et associations ont émis cette différence dans leurs entretiens alors que les élus-présidents des groupes de travail ne l'ont pas évoqué. Ils sont restés sur l'idée que la participation autour du PDU CANCA s'est traduite essentiellement par des participants en accord avec les orientations et les enjeux du PDU communautaire. Enjeux qui traduisent un état d'esprit actuel s'inscrivant dans un contexte doctrinal renouvelé : doctrines avant tout environnementales, en faveur d'une meilleure qualité de vie et d'un meilleur environnement urbain.

*« Il y a quand même une vision de l'évolution des déplacements très partagée [...] même politiquement aujourd'hui, qui est contre le développement des transports en commun. Ça devient de lapalissade, il y a un vrai consensus » Hervé Paul, maire de Saint-Martin-du-Var*

*« Globalement les institutionnels ont peut être moins bien répondu sur ces questions de modes doux que les associations » Philippe Vallouis, chef de projet du PDU CANCA*

*« Les associations étaient très présentes sur les modes doux, peut être plus que les élus [...] Les élus et les techniciens parlaient surtout de circulation de voitures, de fret, de camions. Le monde associatif était là pour aérer tout ça et parler d'autres choses : vélos, piétons et d'avenir » Robert Berenghieri, responsable des services techniques de la Mairie de la Trinité*

*« le PDU, c'est la voiture. Les gens ici sont tellement conditionnés autour de la voiture qu'ils pensent qu'ils ne peuvent rien faire sans la voiture. Si vous regardez Nice-Matin, tous les jours il y avait un article sur les parkings et le stationnement » Maria Schumacher, ancienne secrétaire de l'association VIVA06*

Dans le domaine des modes doux, le monde associatif semble donc avoir eu une « longueur d'avance » par rapport aux acteurs institutionnels. Elles se sont par conséquent assez facilement imposées sur ce sujet. Pour les techniciens, la notion de modes doux est encore récente. Elle apparaît avant tout comme un nouveau concept à intégrer dans les politiques de déplacements mais n'est pas encore tout à fait maîtrisée, notamment par les techniciens locaux. Ce constat semble contrarier les associations qui considèrent que les mentalités sont encore trop tournées vers l'automobile.

1.2. Le PDU comme espace de débat public

---

**1.2.3.2 / L'EXPERTISE : L'EXPERIENCE DE LA POPULATION AU SERVICE DE L'EXPERTISE DES BUREAUX D'ETUDES ?**

L'analyse du discours des élus, des techniciens et des associations, doit nous permettre de comprendre de quelle manière l'expertise du projet est appréhendée par les participants : *A qui est attribuée l'expertise du projet ? Comment l'expertise savante et l'expertise profane ont été considérées par les participants lors de la concertation ?* Alors que l'expertise des bureaux d'études est comprise et reconnue par tous les participants, l'expertise des associations n'est pas considérée de la même manière par l'ensemble des acteurs.

L'expertise technique apportée par les bureaux d'études est au cœur du document final. Elle a appuyé chacune des réunions de travail et, par conséquent, a été clairement identifiée par les participants. A l'inverse, l'expertise apportée par la population ne paraît pas si évidente. Les réponses à cette question ont davantage « polémique » sur une possible expertise de la population, plus souvent considérée comme un apport d'expérience.

Il est néanmoins intéressant de voir que les élus qualifient souvent l'expertise des bureaux d'études de « nécessaire » (au sens d'obligatoire) et celle des associations « d'utile » (au sens de profitable). Leur statut d'élus les positionne depuis longtemps dans un système partenarial avec les professionnels du transport, que ce soit les techniciens institutionnels ou les consultants. Habités à former le couple maître d'ouvrage / maître d'œuvre, l'expertise des bureaux d'études est donc reconnue comme nécessaire au projet. Pour autant, une certaine considération a été faite quant à la plus-value associative, et ce bien que les relations entre élu et société civile soient davantage des relations de « séduction » due aux mécanismes de nos systèmes démocratiques représentatifs. Pour les élus, les associations peuvent être « force de propositions » (pour Hervé Paul), ou « spécialistes » (pour Louis Nègre). Ou encore selon Alain Sanz, elles permettent de rappeler certaines notions, voire certaines normes, d'apporter des solutions et de révéler certaines incohérences<sup>39</sup>. Le premier vice-président de la CANCA, Louis Nègre, les considère d'ailleurs comme des aiguillons, comme le poil à gratter des élus<sup>40</sup>.

Les techniciens, autres que les consultants, considèrent davantage l'expertise des bureaux d'études que celle des associations. Malgré cela, ils leur confèrent tout de même l'expérience du terrain. Frédéric Maillard, chef de projet chez EFFIA définit distinctement l'expertise du technicien et l'expérience de l'utilisateur qu'il considère comme complémentaire. Une complémentarité reconnue aussi par également par les techniciens des collectivités locales.

---

<sup>39</sup> Entretien avec Alain Sanz, adjoint au Maire de Nice, le 07/06/07

<sup>40</sup> Entretiens avec Louis Nègre, Maire de Cagnes-sur-Mer, le 13/06/07

## 1.2. Le PDU comme espace de débat public

---

*« Parfois élus et techniciens sont peut-être un petit peu trop concrets et les associations un petit peu trop utopistes mais c'est des garde-fous. Ça donne des idées et des horizons différents, c'est complémentaire » Robert Bérenghier, responsables des services techniques à la mairie de la Trinité*

Du point de vue des associations, celles-ci se sentent trop écartées de l'expertise. Elles ont conscience qu'elles ne possèdent pas les mêmes savoirs, et par conséquent ne cherchent pas à prendre la place de l'expert conventionnel. Elles souhaitent seulement collaborer plus étroitement avec les techniciens et reprochent de ne pas être systématiquement plus associées à eux. C'est pour cela, par exemple, que le collectif associatif pour le PDU CANCA a proposé des réunions supplémentaires, réalisées en comité restreint, avec le bureau d'études Altermodal. L'objectif était d'amener le bureau d'études sur le terrain pour le confronter aux incohérences pratiques. Au regard de leurs motivations, les associations regrettent donc de ne pas être plus intégrées au cercle décisionnel.

*« On n'a pas suffisamment l'impression d'être dans le bain, d'être proche des décideurs ou autres » Maurice Bayle membre du collectif cyclisme*

Ainsi, les associations décrivent les réunions de concertation avant tout comme des exposés, plus généraux que spécifiques et qui n'ouvrent pas forcément sur un débat. De cette manière, les occasions pour faire valoir des idées précises sont peu nombreuses, et le sentiment d'écoute prend le pas sur l'expression. Cette perception a découragé certaines associations qui, dès la première réunion, ont considéré qu'il n'y avait pas d'intérêt à venir participer<sup>41</sup>. Ce sentiment de mise à l'écart est corroboré par le discours des élus et des techniciens qui traduit des relations beaucoup plus étroites entre eux qu'avec les associations.

### 1.2.3.3 / LA PRODUCTIVITE : AUCUN APPORT SUBSTANTIEL ?

La productivité renvoie à ce que la concertation a permis de produire en termes de contenu, de substance: ***Quels sont les effets de la concertation sur le projet ? De quelle manière les débats ont permis d'infléchir ou d'insuffler certaines orientations ?*** Dans ce sens, l'on constate que la productivité de la concertation autour du PDU CANCA est contrainte par des orientations et des enjeux préalablement fixés. Ainsi, avant même que la concertation ne soit lancée, la philosophie du document était clairement définie. Ce constat apparaît clairement aux regards des élus, des techniciens et des associations, mais s'interprète à chaque fois différemment.

---

<sup>41</sup> Entretien avec Josiane Faraut, ancienne présidente du comité de quartier Carabacel, le 12/06/07

## 1.2. Le PDU comme espace de débat public

---

Si l'on considère que la productivité de la concertation pour le PDU CANCA a été contrainte par des orientations et des enjeux préalablement fixés, alors il est apparu assez logiquement que la marge de manœuvre pour faire des propositions en était d'autant réduite. Par conséquent la productivité substantielle de la concertation, notamment avec la population, ne paraît pas évidente à mettre en exergue pour les participants.

*« C'était déjà trop avancé, la philosophie même ne pouvait pas être remise en question » Brigitte Gourmanel, trésorière de l'association GIR Maralpin*

*« La concertation a pu permettre certaines modifications mais les grandes lignes sont restées les mêmes puisqu'il y a eu certaines positions affichées : PDU de transition. » Caroline Fabre, chef de projet à l'ADAAM*

Parce que certains des acteurs, notamment ceux qui sont impliqués très en amont dans la machine PDU, ont conscience qu'il s'agit d'un PDU de transition, la procédure de concertation n'est pas appréhendée comme un processus devant être productif. Productivité au sens où nous l'entendons, c'est-à-dire au sens d'une influence sur le contenu du projet. Document très arrêté, dont les orientations, les enjeux et les objectifs sont préalablement fixés, il semble donc difficile de revenir sur ces positions prédéterminées. Ce constat s'illustre concrètement par les très faibles modifications réalisées entre les deux versions du PDU, la version provisoire du 9 février 2006 et la version arrêtée par le conseil communautaire, le 25 septembre 2006.

Pour les associations, cette prise de conscience d'une marge de manœuvre restreinte pose avant tout la question de l'intégration des remarques faites lors de la concertation. Au regard des associations ce n'est pas tant la productivité de la concertation qui est remise en cause l'appropriation des remarques. En effet, elles stipulent avoir réagi et fait des commentaires sans pour autant savoir si celles-ci ont été concrètement intégrées dans le document final

*« Par contre qu'est-ce qu'on fait de ce qu'on a dit, on ne sait pas. On ignore un peu les résultats de ce qu'on apporte ou de ce qu'on souhaite apporter dans le projet...je ne vois pas tellement les résultats de la concertation. » Maurice Bayle membre du collectif cyclisme*

\*\*\*\*\*

Si la démarche PDU s'est avérée un espace de débat public, les participants attribuent la plus-value de la concertation PDU avant tout à une meilleure collaboration, notamment



## 1.2. Le PDU comme espace de débat public

---

entre le monde institutionnel et professionnel : « *concerter apprendrait à concerter...* ». Bien que partagé par les élus et les techniciens, ce constat ne fait cependant pas l'affaire du monde associatif qui regrette une certaine mise à l'écart. En effet, aux dires de l'ensemble des participants, les associations ont été présentes, elles ont pu participer, mais la concertation ne semblerait pas leur avoir permis d'engendrer des relations plus étroites avec le monde technico-politique. Ainsi, tout le monde reste sceptique quant à la plus-value substantielle de la concertation avec la population. Une attitude qui semble s'expliquer par trois facteurs : d'abord les objectifs de la concertation n'étaient pas les mêmes pour tous les participants, ensuite il a manqué un homme orchestre, enfin le travail des bureaux d'études se prêtait mal à une discussion.

1.3. Le tramway comme espace de débat public

## 1.3 / LE TRAMWAY COMME ESPACE DE DEBAT PUBLIC

Si le Tramway 2015 n'est pas, comme le PDU, une procédure mais un projet, la concertation publique préalable dont il a fait l'objet dessine néanmoins un espace de débat public. Un espace de débat public que nous analyserons de la même manière que celui du PDU. A savoir la démarche de concertation (au sens des objectifs, du portage politique et de la sélection des participants), le processus de concertation (au sens du déroulement des réunions, de la prise de parole et du rôle des participants) ainsi que les aboutissants de la concertation (au sens des modalités d'intervention, de l'expertise et de la productivité). Comme pour le PDU CANCA, notre argumentaire suivra la grille de lecture ci-dessous.

		Les élus	Les techniciens	Les associations
L A  D E M A R C H E	Les objectifs	<i>Asseoir le projet</i>		
	Le portage politique	<i>Des maires pour porter le projet aux échelles communales, un référent pour fédérer le projet à l'échelle intercommunale.</i>		
	La sélection des participants	<i>Une arène ouverte à tous les participants</i>		
L E  P R O C E S S U S	Le déroulement des réunions	<i>Un jeu de questions / réponses</i>		
	La prise de parole	<i>Liberté d'expression</i>	<i>Des difficultés pour prendre la parole</i>	
	Le rôle des participants	<i>Un jeu d'acteurs conventionnel</i>		
L E S  A B O U T I S S A N T S	Les modalités d'intervention	<i>consensuelles</i>		<i>critiques</i>
	L'expertise	<i>Une expertise technique trop « ficelée »</i>		
	La productivité	<i>Une validation assumée</i>		<i>Une validation contrariée</i>

Figure 2 : Grille de lecture de la concertation instituée pour el projet d'extension du réseau de tramway

### **1.3.1 / LA DEMARCHE DE CONCERTATION DU TRAMWAY 2015**

---

#### **1.3.1.1 / LES OBJECTIFS DE LA CONCERTATION : ASSEOIR LE PROJET D'EXTENSION DU TRAMWAY.**

En tant que premier vice-président à la délégation transport, Louis Nègre a été chargé de la concertation préalable pour le projet d'extension du tramway pour laquelle il a émis le souhait d'une concertation avec un maximum d'information. L'enjeu était que la population soit le plus largement informée afin de favoriser son implication dans le projet.

*« Je voulais une vraie concertation avec communication dans la presse, communication sur les radios pour dire « Venez ! La concertation est ouverte [...] j'ai voulu que cette concertation soit la plus large possible [...] le plus en amont possible » Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer*

Pour les élus et les techniciens, cette concertation se présente comme une opportunité de mobiliser une forte communication, afin « d'apporter le projet à la population » comme l'exprime le responsable des services techniques de la mairie de la Trinité<sup>42</sup>. L'un des intérêts de cette concertation aura donc été de porter à la connaissance de tous une vue globale sur le projet pour permettre à la population d'en prendre conscience. La concertation aura permis de mesurer l'adhésion du public au projet d'extension du tramway. Tout se passe comme si la concertation devait permettre d'entériner un accord général sur le principe d'une extension du tramway. Cette concertation préalable, et à travers elle l'adhésion du public qu'elle aura drainée, semble pouvoir alors servir plus tard de levier à la poursuite de l'extension.

*« la concertation a permis de faire réaliser à la population que c'était quelque chose de tangible, que ce n'était pas une simple idée qui planait là depuis des années et des années » Robert Bérenghier, responsable des services techniques de la mairie de la Trinité*

*« J'ai vraiment souhaité cette concertation en amont et la plus large possible pour justement qu'on soit fondé ensuite à avancer sur des bases saines [...] Tout ce que vous recueillez en amont est gagné et va vous faciliter la vie ensuite le jour où vous arriverez à l'enquête publique où vous pourrez dire : « on est cohérent avec ce que vous, population, avez dit » Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer*

---

<sup>42</sup> Entretien avec Robert Bérenghier, responsable des services technique, mairie de la Trinité. 20/03/08.

### 1.3. Le tramway comme espace de débat public

---

L'objectif de cette concertation préalable est donc d'asseoir le projet d'extension du tramway. Cet objectif semble être assigné par l'ensemble des acteurs, qu'ils soient élus, techniciens ou population. Le large processus informatif mis en place pour faire valoir le projet auprès de la population tend à considérer cette concertation comme une procédure de validation du projet.

#### **1.3.1.2 / DES MAIRES POUR PORTER LE PROJET AUX ECHELLES COMMUNALES, UN REFERENT POUR FEDERER LE PROJET A L'ECHELLE INTERCOMMUNALE.**

Les réunions publiques ont mobilisé un nombre certes restreint d'élus, mais qui occupaient des positions institutionnelles fortes : à savoir des maires ou des adjoints directement en charge des déplacements. Significativement, la conférence de presse qui a ponctué la concertation préalable en juin 2007 a réuni à la tribune : les maires de Nice, Jacques Peyrat, de Cagnes-sur-Mer, Louis Nègre, de Saint-Laurent-du-Var, Henri Revel, de la Trinité, Jean-Louis Scoffié, mais aussi l'adjoint au maire de Nice en charge du Tramway, Alain Sanz.

De manière plus générale, le portage politique du projet d'extension du tramway a été appréhendé à différentes échelles. Ainsi, le portage politique mobilisé pour le projet a oscillé entre échelles communales et échelle intercommunale, laissant par conséquent Louis Nègre, en tant que vice-président aux transports, fédérer le projet à l'échelle de la CANCA, et mobilisant les maires des communes directement concernées par le projet pour le porter à l'échelle de leur territoire (Nice, Cagnes-sur-Mer, Saint-Laurent-du-Var, La Trinité).

Le portage politique étant différencié pour chaque commune de l'agglomération, des disparités importantes se sont dessinées comme par exemple entre Cagnes-sur-Mer et Saint-Laurent-du-Var. L'association des citoyens Laurentins (ACL) souligne ainsi que leur Maire de Saint-Laurent-du-Var, Henri Revel, apparemment peu convaincu par le projet n'a pas contribué à un portage politique suffisant.

*« Le maire est resté un peu, disons, mou et Nègre lui a fait comprendre qu'il fallait qu'il s'énerve. Donc il s'est un petit peu énervé, voilà. Parce que c'est vrai que le maire, finalement, il n'est pas très, je pense qu'il ne doit pas être au fond de lui-même très convaincu par ce tram. Lui, il est plus convaincu par les bus » Christine Cousinie, présidente de l'association des citoyens laurentins.*

Insuffisant dans certaines communes de la CANCA, comme à Saint-Laurent-du-Var, la mobilisation politique a pourtant dépassé les frontières de l'agglomération du côté de la

### 1.3. Le tramway comme espace de débat public

---

Trinité puisque le projet a été plébiscité par des élus de la communauté du Paillon (hors CANCA). Robert Bérengier, chef des services techniques à la Trinité revient sur la mobilisation de ces élus non « Canca ».

*« On défend l'arrivée du tramway dans cette partie du département »  
[...] car ça va aussi desservir le reste de la vallée. » Robert Bérengier,  
responsable des services techniques à la mairie de la Trinité.*

Si le portage politique du projet d'extension du tramway a été différent selon les municipalités, il ressort tout de même le rôle fédérateur tenu par Louis Nègre, souvent considéré comme « l'homme orchestre » de la concertation, ou du moins comme son animateur. Cette position s'explique assurément par sa fonction de premier vice-président en charge des déplacements qui le prédisposait à jouer un rôle de premier plan dans le projet d'extension du tramway.

*« Sur le point de mon engagement personnel, il venait à la fois au titre de premier vice-président de la communauté d'agglomération chargé des déplacements. Et donc à ce titre-là, le président de la communauté m'a confié le soin de la concertation et deuxièmement, en tant que maire de Cagnes, j'étais directement intéressé par l'extension du réseau puisqu'à terme cela concernera aussi Cagnes-sur-Mer » Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer*

Reconnu comme une personnalité politique forte du projet, il a été considéré à la fois comme un porte parole de la CANCA, mais aussi comme un maire très engagé pour sa commune. Louis Nègre semble avoir fait de la thématique des déplacements sinon le noyau de son identité politique locale, du moins une ressource pour se positionner et se démarquer. En atteste son cumul de fonctions liées à cette question : Vice-président en charge des infrastructures de transports au Conseil général et 5<sup>ème</sup> Vice-président du GART (Groupement des autorités organisatrices de transport). Ces ressources politiques personnelles permettent de comprendre que le portage politique du projet d'extension du tramway ait été relativement visible et concentré : tout autant qu'il a servi le projet, ce portage a servi son initiateur. C'est dire si on ne saurait oublier que dans les processus participatifs se jouent également des jeux politiques liés aux arènes représentatives.

À la différence du PDU, le projet d'extension du tramway bénéficiait sans nul doute d'une grande visibilité. À l'évidence, les élus n'ont pas été absents de la conduite et du portage de la procédure tant en raison des modalités d'organisation, comme nous le verrons dans la seconde partie analysant le processus de concertation, qu'en raison des jeux d'affirmation politique. La présentation de tracés distincts recrée en effet les conditions d'une situation

### 1.3. Le tramway comme espace de débat public

---

de décision qui est bien faite pour replacer les élus au centre du jeu en leur faisant endosser les habits d'arbitres.

#### 1.3.1.3 / UNE ARENE OUVERTE A TOUS LES PARTICIPANTS

La nature de la démarche, une concertation publique préalable, a favorisé son ouverture la plus large. C'est en effet ce que l'on pourrait appeler le « grand public » qui a été appelé à participer à la concertation, et l'organisation sous forme de réunions publiques et de sites interactifs ne pouvait guère s'accompagner d'une sélection préalable. Dans ce contexte, la concertation était bien faite pour mettre aux prises les responsables communautaires au public, et ce d'autant plus que l'objectif était d'asseoir le projet. Aussi, il convient davantage d'appréhender la question de la sélection des participants au travers de la question de la mobilisation de la population.

A partir des entretiens réalisés, et en prenant volontairement pour partie de catégoriser différents types de mobilisation, nous pouvons faire ressortir trois types de mobilisation.

Un premier type de mobilisation prenant une position défensive face au projet. C'est notamment l'exemple de l'association de défense pour le boulevard Victor Hugo, ou l'association des citoyens Laurentins. La population s'est ici mobilisée en fonction de l'intérêt qu'elle portait au projet ou des intérêts personnels qu'elle souhaitait défendre.

Un deuxième type de mobilisation, davantage influencé par le portage politique local. En effet, et comme nous avons pu le souligner, le portage politique a été différent entre les communes de Saint-Laurent-du-Var et de Cagnes-sur-Mer. Nous pouvons constater une mobilisation de la population locale par conséquent elle aussi différente entre les deux communes.

*« De manière générale, les Laurentins n'ont pas été... comme dans toute concertation, il n'y a pas eu tant de personnes qui se sont déplacées ou qui ont fait des remarques » Georges Legal, directeur général des services à la mairie de Saint-Laurent-du-Var*

*« Les Cagnois se sont intéressés au dossier : on a eu, je crois, quand même 1200 personnes qui ont pris position, c'est énorme – une enquête publique d'habitude c'est quelques dizaines de personnes, donc ça a été un véritable engouement ! » Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer*

Une troisième forme d'intervention se manifeste davantage comme une mobilisation locale de personnes intéressées ou encore « d'habités ». Cet intérêt pour les affaires communales

### 1.3. Le tramway comme espace de débat public

---

c'est donc ce qui a mobilisé certains citoyens participants. C'est le cas de l'association de défense du boulevard Victor Hugo, mais c'est aussi l'exemple des pétitions en faveur de l'arrivée du tramway à Cagnes-sur-Mer. D'ailleurs selon l'association des amis du rail (AAR) c'est parce que le maire de Cagnes-sur-Mer a su porter le projet auprès de ses administrés que la population Cagnoise s'est mobilisée. De plus, si l'on dresse la liste des participants, certaines des associations ayant participé à la concertation tramway sont aussi des associations qui ont participé à la concertation PDU et à bien d'autres démarches participatives. On peut citer par exemple VIVA06 ou encore l'association des amis du rail.

*« On retrouve toujours un peu les mêmes personnes. Les trois ou quatre associations, et puis quelques laurentins qui sont intéressés par les affaires communales »* Georges Legal, directeur général des services à la mairie de Saint-Laurent-du-Var

*« Leurs introductions étaient sans fin et elles présentaient l'ensemble des 3 projets alors que les gens étaient venus pour voir ce qui les intéressait. D'ailleurs, ils ont commencé à râler en disant « parlez nous d'ici » »* Josiane Pastorel, présidente du comité de quartier Victor Hugo.

*« Il y a eu des pétitions à tour de bras, en faveur du tramway »* Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer

*« Louis Nègre voulait que son tram continue jusqu'à chez lui. Il a fait venir ses gens... Mais ça c'est autre chose, ça c'est politique »* Germain Nalino, président de l'association des amis du rail.

À la différence ici de la concertation du PDU CANCA, la concertation n'a pas pris la forme de réunions restreintes où se posent des questions d'identification et de sélection des acteurs pertinents. Ainsi, la population qui a été associée à la concertation pour le projet d'extension du tramway a induit trois types de mobilisation. Une mobilisation prenant une posture défensive, une mobilisation corrélée au portage politique local, et enfin une population investie pour des intérêts locaux. Pour ces trois types de mobilisation, une proposition d'ordre plus général peut être avancée quant à cette mobilisation. Il semblerait que ce soit davantage la localité qui intéresse la population plutôt que la globalité du projet.

### **1.3.2 / LE PROCESSUS DE CONCERTATION DU TRAMWAY 2015**

---

#### **1.3.2.1 / LE DEROULEMENT DES REUNIONS : UN JEU DE QUESTIONS / REPOSES**

Dans le cadre de la concertation pour le projet d'extension du tramway, l'ensemble des acteurs que nous avons interrogé s'accorde sur le déroulement des réunions publiques pour l'extension du tramway : une réunion, accompagnée d'une exposition sur site, où le temps de parole était divisé en trois entre l'introduction du projet faite par un élu, le détail de celui-ci fait par un technicien et enfin un temps réservé aux questions et commentaires de la salle. La configuration de ces réunions publiques a donné à l'enceinte participative une configuration de type questions / réponses ouvrant davantage sur des débats politiques que sur des débats techniques. En effet, la polémique entre l'extension de la ligne 1 vers l'Ariane pour un tramway davantage social et la réalisation de la ligne 2 vers Cagnes-sur-Mer, en réponse à la problématique des déplacements localisés sur le littoral, est à l'origine de ces débats politiques.

*« Les questions s'adressaient essentiellement aux politiques pour avoir des confirmations politiques parce qu'à ce moment-là il y avait une question de priorité entre tramway à l'Est ou tramway à l'Ouest. »*  
Robert Bérengier, responsable des services techniques à la mairie de la Trinité

Les reproches éventuels, quant au déroulement des réunions, portent plus sur le non-respect du temps de parole ou de la pertinence des questions. Ainsi, certaines associations ont regretté l'absence d'un véritable ordre du jour.

#### **1.3.2.2 / LA PRISE DE PAROLE : UNE LIBERTE D'EXPRESSION POUR L'AUTORITE, DES DIFFICULTES POUR PRENDRE LA PAROLE POUR LA POPULATION.**

La prise de parole dans les réunions publiques pour le projet d'extension du tramway n'est pas appréhendée de la même manière par l'autorité (élus et techniciens) et par la population. Dans notre analyse, cette prise de parole correspond au moment d'échanges avec la salle qui place l'autorité en position d'auditeur, et la population en position d'orateur.

Pour l'autorité, le débat avec la salle n'était entravé par aucune contrainte, les gens pouvant s'exprimer librement pour transmettre leurs avis. A contrario, cette prise de parole ne s'est



### 1.3. Le tramway comme espace de débat public

---

pas avérée si facile pour les représentants de la population que nous avons rencontrés. Ils reprochent un débat souvent trop général et rencontrent aussi certaines difficultés pour s'exprimer.

Par conséquent, la présidente du comité de quartier Victor Hugo n'a pu se contenter des réunions publiques pour faire valoir ses idées et défendre ses intérêts.

*« Nous avons donc demandé d'autres réunions pour pouvoir débattre du cas précis de notre boulevard. [...] ça nous a permis de débattre directement de ce qui nous intéressait avec la mission tramway, l'idée étant de clarifier les dires et surtout de défendre notre boulevard car il est hors de questions que le tramway passe par chez nous » Josiane Pastorel, présidente du comité de quartier Victor Hugo*

De plus, cette concertation n'a pas échappé aux règles, bien connues, de l'inégale capacité des individus et des groupes à s'investir dans de telles arènes. Aussi est-ce sans surprise que plusieurs acteurs interrogés nous ont fait part de ce constat d'une mobilisation d'agents actifs et sinon rompus, du moins habitués à ce genre d'exercice. Et, bien plus que l'ampleur de l'ouverture de l'espace de débat, c'est la faible réactivité de la population participante qui est stigmatisée par les membres les plus actifs de la société civile.

*« Tout le monde ne s'exprime pas. On ne fait pas s'exprimer tout le monde. Parce que déjà la plupart du temps se sont les mêmes interventions [...] les gens qui viennent sont toujours à peu près les mêmes » Germain Nalino, président de l'association des Amis du rail*

*« Dans ces réunions, il y un vrai problème, les représentants des comités de quartier n'osent jamais s'exprimer. Ils n'osent pas faire face aux représentants de la mairie et, du même coup, tout le monde reste stoïque [...] Les gens ont peur de la nouveauté, ils restent dans leur train-train. Les gens n'intervenaient pas, ils sont très passifs. On les sollicite, mais ils ne viennent pas. Ils pensent qu'ils n'ont pas de pouvoir ». Quand bien même serait-elle large et non sélective, « c'était à celui qui agitait le plus vite le bras » Josiane Pastorel, présidente du comité de quartier Victor Hugo*

La concertation publique suscite donc un écho privilégié souvent représenté par des figures imposantes.

### 1.3. Le tramway comme espace de débat public

---

#### **1.3.2.3 / LE ROLE DES PARTICIPANTS : UN JEU D'ACTEURS CONVENTIONNEL.**

Les rôles joués par les participants aux réunions publiques ont traduit un jeu d'acteurs plutôt conventionnel, notamment du à un schéma traditionnel d'organisation des réunions publiques, sous forme, rappelons-le, d'une introduction par l' élu, d'une présentation du projet par l'autorité et d'un débat avec la salle. La tournure politisée des débats, comme l'exprime le responsable des services techniques de la mairie de la Trinité, « *C'était beaucoup plus politique que technique* »<sup>43</sup>, a positionné l' élu au centre de la concertation et a renforcé sa condition politique comme ses rapports avec le public. Par conséquent, le rôle des techniciens et des bureaux d'études est donc apparu comme mineur tant il était peu question de convaincre sur l'opportunité du tramway que de présenter différents tracés à la connaissance de tous. Selon ce schéma, la population a donc endossé un rôle plutôt d'interrogateur.

#### **1.3.3 / LES ABOUTISSANT DE LA CONCERTATION TRAMWAY 2015**

---

##### **1.3.3.1 / LES MODALITES D'INTERVENTION : CONSENSUELLES POUR L'AUTORITE MAIS CRITIQUES POUR LA POPULATION.**

C'est quasi unanimement que les débats ont été qualifiés de « consensuels ». Les acteurs s'accordent sur la philosophie du projet malgré quelques interventions « revendicatives » relevées à Saint-Laurent-du-Var de la part de l'association des citoyens Laurentins ou encore de riverains mécontents du tracé comme les propriétaires de l'avenue Vauban :

*« Il n'y a pas d'opposition sur le principe [...] tout le monde convenait qu'il y avait une nécessité »* Georges Lions, président de la Fédération des commerçants niçois et azuréens.

*« Il n'y a pas eu de contestation sur la venue du tramway. [C'était plutôt des débats sur] quand et avec quels moyens mis à disposition rapidement pour que ça puisse se faire. »* Robert Bérenghier, responsable des services technique à la mairie de la Trinité

*« Je n'ai pas ressenti de controverse »* président de l'association des Amis du rail précise *« mais on aurait tendance à dire sans plus... ça n'a*

---

<sup>43</sup> Entretien avec Robert Bérenghier, responsable des services technique, mairie de la Trinité, 20/03/08.

### 1.3. Le tramway comme espace de débat public

---

*pas été le tôle général contre » Georges Legal, directeur général des services à la mairie de Saint-Laurent-du-Var*

Bien que les acteurs semblent s'accorder sur la philosophie du projet, exceptions faites de quelques acteurs concernés par les enjeux de Saint-Laurent-du-Var, la population s'est montrée davantage critique, sinon perplexe, notamment du point de vue de cette démarche participative. Dans un premier temps, cette concertation mise en place relativement tôt, semble avoir posé des problèmes au regard de certains participants, notamment niçois.

*Georges Lion, président de la Fédération nationale des commerçants azuréens a raconté lors de son entretien l'incompréhension de certains citoyens face à cette nouvelle concertation pour le tramway « *pourquoi faire des réunions maintenant parce qu'en ce moment on est en plein dans le guidon ?* » Georges Lion, président de la Fédération nationale des commerçants azuréens.*

*« Ces réunions ont eu lieu à une période où les gens ne voyaient plus le bout du tunnel. Ils attendaient avec impatience la fin des travaux, donc la perception d'une L2, ça semblait difficile » Josiane Pastorel, présidente du comité de quartier Victor Hugo*

Dans un deuxième temps, certains représentants de la population semblent perplexes quant aux intentions de cette concertation. Pour le président de l'association des amis du rail, c'était l'occasion « *de faire passer un message [...] c'était électif car le pognon on l'a pas,* »<sup>44</sup>.

#### **1.3.3.2 / UNE EXPERTISE TECHNIQUE TROP « FICELEE ».**

Que ce soit l'élu, les techniciens ou la population, tous reconnaissent la dimension technique du projet d'extension et saluent le travail réalisé en amont par les techniciens. De même, et comme nous l'avons souligné dans notre analyse des objectifs, tous les acteurs reconnaissent l'intention principale des réunions publiques qui était d'asseoir le projet d'extension du tramway. Par conséquent, la population s'est sentie flouée dans le peu d'opportunités qu'il lui était donné pour faire part de ses idées ou encore pour défendre ses intérêts. Certains, comme les associations spécialisées dans les transports, ont été mis de côté et n'ont pas eu l'occasion de contribuer au projet et de faire valoir leurs propositions comme ils le font pour d'autres projets et comme cela a été le cas pour le PDU par exemple.

---

<sup>44</sup> Entretien avec Germain Nalino, association des amis du rail, président, 17/03/08

### 1.3. Le tramway comme espace de débat public

---

*« Je pense qu'au niveau démocratique on a moins été respecté. [...] Et la deuxième [concertation pour l'extension du tramway], comme ça allait tout seul, il n'y a plus eu besoin du mouvement associatif parce que c'était déjà un peu prédit, donc on nous a laissé de côté, tout simplement » Germain Nalino, président de l'association des Amis du rail*

D'autres ont du sortir du cadre strict de la concertation préalable pour faire appel à d'autres moyens susceptibles d'influencer le projet : participation aux conseils de quartier pour les comités de quartier niçois, interpellations d'élus, usage de la presse, diffusion via internet, etc.

*« Quand ça ne marche pas par ici, on attaque par là : le député, le conseiller général et les élections sont des moyens d'action. Les rencontres opportunes avec le maire, on insiste pour le faire passer dans le quartier. On cherche toujours au sein de la municipalité la personne qui soit la personne adéquate pour agir » monsieur Gajero, président du comité de quartier pasteur*

*« Après on fait des dossiers, alors maintenant on envoie [...] au président de la République, on envoie aux ministres concernés et on a une autre solution c'est qu'avec Internet maintenant on peut envoyer les dossiers aux journaux » Christiane Cousinie, présidente de l'association des citoyens laurentins*

Plus concrètement, rappelons l'exemple de la mobilisation du comité de quartier Victor Hugo qui nous a montré que le cadre formel de cette concertation préalable n'a pas permis d'influencer le projet qui a du être rediscuté en dehors des réunions publiques, dans un contexte cette fois-ci davantage bilatéral. Par conséquent, la concertation préalable pour le projet d'extension du tramway n'a pas permis à la population de « discuter » l'expertise technique réalisée en amont par les techniciens et les bureaux d'études, ni de faire valoir leur propre expertise.

Pourtant, Louis Nègre tient un discours en faveur d'une expertise allouable à la population. Son parti-pris démontre que l'expertise des bureaux d'études peut être remise en cause puisque la population mobilise des compétences spécifiques : technicité lorsqu'elle est spécialisée, connaissance pointue du terrain puisqu'elle vit le territoire.

*« Je constate que, théoriquement vous avez des gens qui ont travaillé sur ces dossiers depuis des années qui devraient posséder la science infuse et donc avoir le meilleur projet du monde, et d'un autre côté vous avez des gens qui débarquent et qui sont censés en connaître cent fois moins, et*

### 1.3. Le tramway comme espace de débat public

---

*bien moi j'ai constaté que dans le cadre de ce dialogue, pas systématiquement là aussi bien sûr, mais quelque fois dans le cadre de ce dialogue on s'apercevait que la vérité première c'est que les bureaux d'études c'est bien, les techniciens c'est bien, voire les élus dans leur bureau c'est très bien, mais rien ne vaut l'avis de madame Michu, qui elle habite dans un quartier donné, dans une rue donnée, et qui vous dira « voyez, ça fait trente ans que j'habite là. Si vous faites passer le tram là, vous savez ce qui va se passer ? Y'a ci, y'a ça. Et vous vous apercevez à ce moment-là que personne n'avait perçu un petit détail comme ça, que seul quelqu'un qui est dans la rue, qui habite un quartier, qui a une vision, je dirais, particulière pouvait voir [...] en plus avec Internet, vous tombez de temps en temps sur des citoyens qui en savent plus que des élus plus ou moins en charge du dossier, et donc ça vous change le débat. Sans compter éventuellement les associations très pointues »<sup>45</sup> Pour conclure Louis Nègre souligne « cette évolution de la qualité du citoyen, qui s'intéresse sans doute plus, qui a plus de compétences, qui dialogue, qui offre un dialogue plus riche, plus complexe, plus lourd, c'est une bonne chose. C'est une très bonne chose car de ce dialogue, voire des oppositions peut naître un meilleur projet » Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer*

#### **1.3.3.3 / LA PRODUCTIVITE DE LA CONCERTATION : ENTRE UNE VALIDATION DU PROJET ASSUMEE PAR L'AUTORITE ET UNE VALIDATION CONTRARIEE POUR LA POPULATION.**

Du sentiment de beaucoup, la concertation préalable s'est révélée être un enjeu de validation du projet. Autrement dit, l'impact des avis formulés par la population sur le projet dans le cadre de cette concertation aurait été minime, voire nul. Par conséquent, la concertation n'a apparemment produit rien d'autre qu'une validation du projet. Validation qui semble satisfaire l'autorité mais qui contrarie la population qui attendait autre chose de cette procédure.

Réalisée avec un maximum d'ambition, cette concertation préalable semble, selon Louis Nègre, avoir répondu aux objectifs qui ont été fixés. Résultats qui semblent satisfaire les élus et les techniciens.

*« La concertation a été exemplaire, je pense qu'il n'a rien manqué, je n'ai pas entendu une seule association ou citoyen se plaindre, à ma connaissance. Ça a été positif [...] la salle était pleine, lorsqu'il y a eu*

---

<sup>45</sup> Entretien avec Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer, 19/03/08.

### 1.3. Le tramway comme espace de débat public

---

*discussion il y a eu une très grande volonté [...] ce qui est ressorti de cette concertation c'est une impatience » Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer*

*« Il y a eu une forte adhésion de la population à ce projet » Robert Bérenghier, responsable des services techniques à la mairie de la Trinité*

De ce point de vue, on comprend que le succès de la concertation soit d'abord mesuré en termes quantitatifs par les acteurs institutionnels, puisqu'il s'agit d'en faire le signe d'une mobilisation *pour* un grand projet. Pour la population, par contre, l'objectif d'asseoir le projet ne débouche sur aucune attente bien précise. Plus encore, il est susceptible de stimuler une posture de quasi-résignation quant à l'intérêt de la concertation et sur le sentiment que l'essentiel ne se joue pas dans la concertation. La population semble donc avoir développé un sentiment de frustration, relayé évidemment par les associations d'opposants au tramway telles que l'association des citoyens laurentins.

*« Dans un débat public, ce n'est pas là où on peut vraiment travailler. Si on voulait vraiment avoir la concertation des associations, on ferait des réunions participatives. » Germain Nalino, président de l'association des amis du rail*

*« La concertation, vous le savez comme moi, elle a lieu mais elle ne sert à rien ! C'est ça, c'est aussi clair que ça. On était très peu de monde parce que les gens avaient compris que de toutes façons ça ne servait à rien » Christiane Cousinie, présidente de l'association des citoyens laurentins*

*« Il y avait des options proposées mais on avait vraiment l'impression qu'il y en avait déjà une qui tenait la corde et que les autres... Qu'il y en avait déjà une qui avait été retenue auparavant et puis que les autres étaient sur la touche » Jean-Michel Claus, président de l'association VIVA06.*

Ce sentiment de frustration semble d'ailleurs se doubler d'un sentiment de perplexité, du aux fins tactiques de la procédure ressentis par certains participants et que nous avons préalablement constaté dans le cadre de notre analyse sur les modalités d'intervention.

Ce constat fait par la population et qui réduit par conséquent leurs marges de manœuvre est conforté par le discours des techniciens, voire même par celui des élus.

### 1.3. Le tramway comme espace de débat public

---

*« Il y avait deux ou trois pistes de tracé à proprement parler. J'ai bien compris qu'il fallait garder deux ou trois pistes de tracé jusqu'à l'aboutissement, mais dans les deux ou trois, il y en avait une beaucoup plus viable dès le départ, à savoir l'arrivée sur Anatole France » Robert Bérenghier, responsable des services techniques à la mairie de la Trinité*

*« J'avoue que sur la partie laurentine, il y avait deux options. Je ne pense pas que ce soit la concertation qui ait fait pencher de l'une à l'autre » Georges Legal, directeur général des services à la mairie de Saint-Laurent-du-Var*

*« Toutes les options ont été montrées, mises en valeur, et bien entendu chacun avait déjà une idée, mais la concertation a montré qu'on ne se trompait pas beaucoup en préconisant de passer rive droite ici, en rive gauche là-bas. Donc on a été suivi par la population sans que nous ayons eu d'obstacle » Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer*

\*\*\*\*\*

Tout comme pour le PDU, personne ne semble contester la participation de la population à la concertation publique préalable du tramway 2015. Pourtant, une frustration demeure. Si l'autorité a, *via* un référent politique fédérateur (Louis Nègre), clairement affiché l'ouverture de sa procédure décisionnelle en vue d'assoir l'enjeu d'un tramway intercommunal et si la population a joué le jeu, cette dernière ne semble pas pour autant comprendre l'intérêt du débat : « pourquoi débattre si tout le monde est d'accord ? ». A la différence de la démarche PDU, d'une part l'appréhension des objectifs de cette concertation était la même pour tous les participants, d'autre part, en la personne de Louis Nègre un homme orchestre était identifiable. Pourtant, encore une fois l'indiscutabilité de l'expertise technique n'a pas permis à la population de rentrer dans le débat...

---

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

---

Formalisant les divers tenants et aboutissants de PDU et du Tramway 2015, notre analyse montre bien que la politique des déplacements azuréens s'avère être un espace de débat public. C'est d'ailleurs un constat qui tranche avec les pratiques locales qui « régnaient » avant l'intercommunalité instaurée par la mise en place de la CANCA. Pourtant, il reste des ambiguïtés fortes quant à l'apport substantiel de la concertation avec la population.

Entre la démarche de concertation PDU qui aurait pour vertu d'apprendre à concerter, et la démarche de concertation Tramway 2015 qui aurait pour objet de valider un projet déjà arrêté, si la population ne semble pas y trouver son compte, les élus et les techniciens ne sont pas non plus à l'aise. En effet, comme nous l'indiquions en introduction, si l'autorité CANCA réclame aujourd'hui la participation de la population à la politique globale des déplacements, elle semble éprouver des difficultés à lui indiquer clairement, ou du moins efficacement, sur quoi elle veut la faire participer.

Alors, à la lecture de notre analyse, il semble que le débat public sur la politique des déplacements CANCA puisse devoir aider à définir un territoire en devenir. A ce titre, la démocratie participative pourrait et/ou devrait être au service de la construction du réseau technique de transport. Un réseau technique qui semble être la colonne vertébrale de cette nouvelle intercommunalité, de ce nouveau territoire. En se focalisant sur ces enjeux, si l'invitation envoyée à la population est plus précise ou du moins plus circonscrite, elle n'indique toujours pas à la population ce qu'elle devra apporter. Autrement dit dans l'objectif d'une concertation productive, quelle sera la complémentarité de la population ? Une complémentarité que nous allons nous efforcer de définir dans le chapitre 2.



## **CHAPITRE 2**

**EVALUATION DE LA CONCERTATION PRODUCTIVE  
DANS LA POLITIQUE DES DEPLACEMENTS CANCA :  
COMMENT IDENTIFIER L'EXPERTISE DE LA  
POPULATION ?**

---

## INTRODUCTION AU CHAPITRE 2

---

Dans leur ouvrage sur *L'analyse des politiques publiques*<sup>46</sup>, Pierre Muller et Yves Surel montrent que la décision est un système d'actions ouvert qui, loin d'être une grille séquentielle lisse et linéaire (un problème, une solution, une décision), s'apparente davantage à une série d'allers-retours entre chacune des étapes. « *La décision prend la forme d'un flux continu de décisions et d'arrangements ponctuels, pris à différents niveaux du système d'action, qu'il faut analyser comme un ensemble de processus décisionnels* ». Par ailleurs, « *une politique publique opère comme un vaste processus d'interprétation du monde, au cours duquel, peu à peu, une vision du monde va s'imposer, être acceptée puis reconnue comme vraie par les acteurs du secteur* ». Autrement dit, si le résultat n'est jamais complètement prédéterminé et que ce sont les différentes logiques à l'œuvre dans les multiples flux décisionnels qu'il faut analyser pour le comprendre, on peut émettre l'hypothèse générale d'une influence du processus sur la substance et, le cas échéant, de la concertation, comme élément du processus, sur le contenu d'une politique publique.

L'hypothèse principale de notre recherche est de considérer que l'évaluation de la productivité de la concertation permet d'assumer collectivement une politique parce qu'elle offre à l'autorité la possibilité d'en connaître et d'en communiquer les résultats substantiels et, par la même occasion, parce qu'elle montre à la population ce qu'elle a concrètement apporté, c'est cet impact de la concertation avec la population sur la politique des déplacements CANCA que nous allons chercher à identifier et à comprendre. Pour ce faire, nous allons réinterroger nos terrains PDU et Tramway 2015 à travers notamment les « concertations interstitielles » comme les a définies Laurent Mermet dans un état des lieux de la recherche sur la concertation et la décision : « *si la concertation doit déboucher sur des transformations importantes des projets, c'est-à-dire sur un résultat autre que les positions initiales de l'aménageur alors on se situe dans un contexte de négociation dans lequel l'échange de concessions compte et non seulement l'échange d'arguments. Une partie de ces négociations peut se dérouler dans des forums institutionnalisés, et cette partie-là a vraiment attiré l'attention des chercheurs parce que tout le monde est obsédé par l'idée de mettre les acteurs autour de la table qui est devenu aujourd'hui une espèce de leitmotiv. Mais en réalité, l'expérience des praticiens et la recherche sur les processus de décision montrent que beaucoup de transformations des projets ou d'ajustement des positions se font dans des négociations que l'on peut qualifier d'interstitielles, qui ne sont*

---

<sup>46</sup> Muller P, Surel Y, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Edition Montchrestien, collection Clefs politiques, 1998.

*pas instituées. D'où l'intérêt d'étudier toutes les négociations, instituées ou interstitielles, dans les processus de décision complexes et de réfléchir à leurs rôles et à leur relation »<sup>47</sup>.*

Ainsi après avoir mis en exergue la plus-value substantielle de la population à la politique des déplacements CANCA, nous chercherons à comprendre pourquoi la population n'arrive cependant pas à trouver sa place dans ce que certains nomment la coproduction urbaine. Nous conclurons d'identification des facteurs déterminants pour que le projet et/ou la politique profite de « l'expertise » de la population.

---

<sup>47</sup>Billé R., Mermet L., Berlan-Darqué M. (sous la dir.), *Concertation, décision, environnement : regards croisés, vol. 1*, La documentation Française, 2003.

2.1. La plus-value substantielle de la concertation avec la population

---

---

## **2.1 / LA PLUS-VALUE SUBSTANTIELLE DE LA CONCERTATION AVEC LA POPULATION**

---

Au préalable, il est important de préciser que pour mettre en exergue la plus-value substantielle de la concertation avec la population, nous nous sommes focalisés sur l'exemple de la concertation instituée autour du PDU CANCA notamment parce que la démarche a été plus longue que celle du tramway 2015, et par voie de conséquence parce qu'il y a eu plus d'interactions avec la population. Pour ce faire, il a été nécessaire de mener une lecture transversale des différents documents relatifs à l'élaboration du PDU communautaire (projet provisoire, projet final, comptes-rendus de réunions, documents réalisés par les associations, documents techniques des bureaux d'études...). Cette démarche s'est avérée indispensable puisque la plus-value substantielle de la concertation avec la population ne ressortait pas directement des entretiens. En effet, bien que l'objectif des groupes de travail était de faire émerger des propositions en faveur du projet PDU, les différents participants (associations comprises) n'ont pas pris conscience des propositions faites par la population.

Ainsi, nous avons pu mettre en exergue une série de propositions formulées par les associations. Si les exemples relevés ne sont pas exhaustifs, d'abord ils confirment l'hypothèse d'une plus-value associative, ensuite ils nous incitent à en proposer une catégorisation oscillant entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre. D'une part, elles se caractérisent comme de nouvelles solutions pour le projet de déplacements, à la manière d'une autorité qui voudrait développer de nouvelles offres. D'autre part, elles se présentent comme des expérimentations s'appuyant sur des références préalables, à la manière d'un bureau d'étude qui piocherait dans ses expériences passées.

### **2.1.1 / DES SOLUTIONS A METTRE EN ŒUVRE : PENDANT DE LA MAITRISE D'OUVRAGE ?**

---

Toute une série de propositions associatives se sont révélées être des solutions pour le projet de déplacements. A ce titre, nous avons retenu deux grands exemples. D'une part,

## 2.1. La plus-value substantielle de la concertation avec la population

---

elles ont permis d'insuffler de nouvelles modalités en faveur de l'intermodalité. D'autre part, elles ont contribué à renforcer la politique vélo.

### 2.1.1.1 / DES MODALITES POUR FAVORISER L'INTERMODALITE

Le premier exemple de propositions faites par les associations porte sur l'intermodalité et l'accessibilité. Aussi le document technique réalisé par Altermodal précise que certaines associations, comme certaines communes du moyen pays, ont soulevé l'intérêt d'aménager de manière prioritaire les accès aux gares dans un rayon de deux à trois kilomètres afin de favoriser l'intermodalité.

Cette question de l'intermodalité a été portée notamment par un collectif d'associations sur les modes doux. Composé de l'APF (association des paralysés de France), de l'association « Sauvegarde des promenades niçoises », des seniors handicapés européens, des droits du piéton, de l'AAR (association des amis du rail), de VIVA06 (association locale de cyclistes urbains, représentante de la FNAUT et de la FUBicy), de la ligue contre la violence routière du 06, ce collectif d'associations s'est fédéré autour d'un intérêt commun pour les modes doux. Ce collectif a été initié par David Balme, ancien président de l'association VIVA06 pour ne faire entendre qu'une seule et unique voix « associative ». Cet unisson avait deux objectifs. D'une part, donner plus de poids à la parole associative pour se faire entendre des autres participants.

*« Visiblement il y avait beaucoup de monde en termes de modes doux et VIVA06, spontanément m'annonce « on ne va pas venir à 15. En parlant chacun dans notre sens on ne va pas y arriver » [...] alors ils m'annoncent qu'ils allaient venir en tant que collectif. » Philippe Vallouis, chef de projet du PDU CANCA*

D'autre part, éviter que les associations soient catégorisées en types d'utilisateurs selon qu'ils sont cyclistes, piétons, ou encore handicapés. Le collectif a ainsi souhaité porter d'une seule et même voix des propositions « consensuelles » sur les modes doux, en considérant qu'un citoyen peut être tout autant un cycliste, un piéton et un usager des transports collectifs. Par conséquent, les recommandations faites par le collectif « ne sont pas des mesures proposées au détriment d'une catégorie qui serait composée d'utilisateurs exclusifs de l'automobile, mais ont pour objectif, par un rééquilibrage entre les modes, de faciliter tous les déplacements, y compris ceux qui resteront dévolus au mode automobile et autres modes motorisés. » (p.5). Outre ces deux objectifs, l'intention générale du collectif était

## 2.1. La plus-value substantielle de la concertation avec la population

---

« d’accompagner la réflexion des services administratifs communautaires concernant l’intermodalité et l’accessibilité aux modes doux dans la CANCA »<sup>48</sup>

En effet les usagers des transports alternatifs à la voiture sont souvent contraints par des ruptures de charges dans leur chaîne de déplacement. Ce sont donc les premières personnes affectées par les dysfonctionnements liés à l’intermodalité. Certains de ces dysfonctionnements sont notamment liés à des problèmes d’accessibilité. En effet, le cycliste avec son vélo ou l’handicapé avec son fauteuil roulant n’a pas toujours accès aux infrastructures de transport de manière aisée. Ce combat, généralement attribué aux associations de paralysés a été plus particulièrement défendu dans le PDU CANCA par le collectif associatif. En dénonçant tous les problèmes d’accessibilité, le collectif associatif a défendu l’intérêt de réaliser des aménagements appropriés.

Parce que le collectif associatif s’est investi dans une réflexion sur les modes doux et l’intermodalité en CANCA, il a été amené à se rapprocher par moment du bureau d’études Altermodal. Ce rapprochement a pris notamment forme sur le terrain. A ce titre, le consultant a même quelque fois accompagné le collectif pour prendre note de certaines remarques.

*« Une fois, je voulais montrer quelque chose dans un quartier et il y en a un (un consultant) qui est venu, qui a pris sur son temps le soir pour venir prendre des photos et discuter comme nous. » Josiane Faraut, ancienne présidente du comité de quartier Carabacel.*

De plus, le document technique réalisé par le consultant s’appuie sur les réflexions portées par le collectif : « Le contenu de leurs demandes est repris dans les différentes parties de ce rapport, de manière directe ou non (ex : les intersections de la piste cyclable littorale avec le reste de centres urbains est une nécessité sous-jacente au bon fonctionnement du réseau cyclable) » (p.10). D’ailleurs, le consultant précise s’être appuyé sur les différentes propositions proposées par le collectif<sup>49</sup>. S’il s’agit de grandes orientations pour lesquels il est difficile de cerner des solutions précises, la demande d’amélioration des abords des gares apparaît comme un exemple plus concret. Dans son document technique, Altermodal propose de répondre à cette demande à partir de l’une des fiches action du PDU, ainsi qu’à partir de la charte des aménagements doux pour laquelle il a été mandaté.

---

<sup>48</sup> Collectif « Modes doux », 2005, *Mobilités douces et intermodalité dans la CANCA. Propositions soumises à la CANCA pour faciliter l’accessibilité aux modes doux.*

<sup>49</sup> Le collectif préconise 9 points de réflexion : l’accessibilité des PMR comme référence, Modérer la vitesse en ville et hiérarchiser le réseau de circulation, définir une charte des circulations douces, améliorer les accès alternatifs à la voiture individuelle pour les pôles générant des déplacements quotidiens importants, valoriser le rail, définir des réseaux de rabattement doux / gares, valoriser les pôles multimodaux, mettre au point des axes structurants / itinéraires de liaisons cyclables, sites pilotes.

## 2.1. La plus-value substantielle de la concertation avec la population

---

Si cet enjeu transparaît dans la fiche action numéro 7 « Améliorer l'accessibilité aux pôles d'activité, de commerce et d'enseignement », les recommandations faites se sont élargies par rapport à la demande initiale. Aussi, il ne s'agit plus seulement d'améliorer le réseau cyclable mais d'améliorer plutôt l'ensemble des cheminements modes doux, puisque la fiche action fait aussi référence aux piétons.

### 2.1.1.2 / DES SOLUTIONS EN FAVEUR DU VELO

Le vélo, en tant que mode de transport urbain, a été au cœur des réflexions portées par le PDU, mais aussi par les associations. Pour illustrer par des exemples, nous avons retenues deux propositions : les contresens cyclables et les vélostations

Bien que ces deux propositions soient issues du travail réalisé par le collectif, nous considérons qu'elles sont davantage portées par l'association VIVA06. Revenons brièvement sur la genèse de cette association pour mieux comprendre qui elle est. VIVA06 est une association locale de cyclistes urbains. Constituée en 2001, elle fût l'une des plus « jeunes » associations impliquée dans les groupes de travail pour le PDU CANCA. Néanmoins, en tant que première association de cyclistes urbains, et non sportifs, cette association a réussi assez rapidement à trouver sa place au sein du monde associatif et à légitimer ses actions auprès des acteurs locaux. Preuve en est, la FNAUT (Fédération des associations d'usagers du transport) et la FUBicy (Fédération des usagers de la bicyclette) ont été représenté par VIVA06 dans le cadre du PDU CANCA. L'idéologie de l'association transparaît assez bien dans le nom de celle-ci : « Vivre en Ville Autrement dans le 06 (département des Alpes-Maritimes) ». Attachée à une meilleure qualité de vie en ville, VIVA06 défend les modes de transports alternatifs à la voiture et fait particulièrement la promotion du vélo en ville. Car en effet, cette conception du vélo comme mode de transport ne semble pas inscrite dans les mentalités locales, et l'ancienne trésorière de l'association nous a d'ailleurs rappelé son étonnement lorsqu'elle a cherché pour la première fois des renseignements sur des associations de cyclistes urbains.

*« Ici le réflexe c'est vous faites du vélo donc vous faites du sport. Si on doit se renseigner auprès de la mairie sur les vélos ils vous disent qu'il faut contacter le bureau des sports. Non ce n'est pas sport mais transport. C'est différent » Maria Schumacher, ancienne secrétaire de l'association VIVA06*

Aussi, les intentions et les actions de l'association visent à sensibiliser la population pour *in fine*, essayer de changer les comportements. Leur engagement a ainsi permis d'apporter à la population locale des mobilisations nationales telles que « Tous à vélo ».

## 2.1. La plus-value substantielle de la concertation avec la population

---

Par conséquent, les thèmes et les enjeux du PDU en lien avec le développement du vélo urbain ont particulièrement mobilisé l'association VIVA06, et par conséquent le collectif associatif sur les « modes doux ». Nous avons retenu deux exemples de solutions proposées par le collectif et qui se retrouvent dans le document PDU : celui des contresens cyclables et celui des vélostations.

La question des contresens cyclables est reprise dans le document de travail du collectif associatif présenté lors de la réunion de travail sur les modes doux du 02 mars 2005. Dans un paragraphe sur les déplacements doux, la thèse mise en avant est celle des cheminements courts. Par conséquent, les contresens cyclables sont présentés comme devant être systématiquement autorisés. Pour argumenter ses propos, le collectif a développé plusieurs points. Dans un premier temps, il revient sur les principes du code de la route pour appuyer la logique des contresens cyclables: « Les sens uniques, créés soit pour faciliter, soit pour dissuader le trafic motorisé sur certains axes, ne doivent en règle générale concerner ni les piétons ni les cyclistes »<sup>50</sup>. Dans un second temps, il argumente sur l'intérêt du contresens cyclable et la manière de mettre en œuvre cette mesure : « les contresens cyclables présentent un intérêt supplémentaire de rouler en vélo plutôt qu'en automobile et prouvent la volonté de la ville de privilégier les déplacements en vélo. [...] ils ne présentent pas de danger dès lors qu'il s'agit de voies cyclables propres avec signalisation. [...] Un contresens cyclable ne nécessite qu'un panneau supplémentaire en dessous du sens interdit, prévenant les usagers de l'éventualité de survenue d'un cycliste à contresens »<sup>51</sup>. Enfin, c'est en référence aux expériences des Pays-Bas, de Paris mais aussi de Nantes que le collectif appuie son argumentation : « dans certaines villes – Nantes - ces contresens existent même sans séparateurs de voie (*pour appuyer l'idée d'un concept sécuritaire*)».

Dans le document PDU, les contresens cyclables apparaissent dans le huitième chapitre concernant les prescriptions du PDU pour la voirie et les circulations. Dans un premier temps, le document en fait référence dans le cadre d'un paragraphe concernant la hiérarchisation des voies. En effet, « le PDU propose d'engager la réflexion sur une nouvelle hiérarchisation des voies. Dans les deux ans qui suivent l'appropriation du PDU, l'objectif est de pouvoir dresser, de manière concertée avec le CG06 et les communes, une carte de classification des routes et voies principales qui tienne mieux compte de tous les usagers, notamment ceux des modes doux, les plus vulnérables » (p.121). Le PDU propose donc des préconisations d'aménagements pour les cinq niveaux de voies préalablement définis parmi lesquelles, celles sur les contresens cyclables. Ce type d'aménagement concerne les voies de niveau 1 correspondant aux dessertes locales pour lesquels l'objectif est d'assurer le confort et la sécurité des modes doux. Mais aussi, les voies de niveau 2,

---

<sup>50</sup> Collectif « Modes doux », 2005, *Mobilités douces et intermodalité dans la CANCA. Propositions soumises à la CANCA pour faciliter l'accessibilité aux modes doux.*

<sup>51</sup> Ibidem



## 2.1. La plus-value substantielle de la concertation avec la population

---

types liaisons interquartiers. L'objectif étant de partager l'espace public entre VP, TC et modes doux, les contresens cyclables sont présentés comme une solution d'aménagement pour les vélos aux côtés des pistes et bandes cyclables. En plus d'apparaître dans le paragraphe sur les réaménagements urbains en lien avec la nouvelle hiérarchisation des voies, les contresens cyclables sont abordés dans un deuxième temps, dans un paragraphe consacré aux aménagements des axes cyclables structurants pour développer l'usage du vélo en ville. Les recommandations ainsi faites rappellent celles proposées par le collectif « modes doux ». Aussi, le PDU préconise systématiquement un contresens cyclable pour les territoires à faible pente (bande côtière et plaine du var) et les voies à sens unique d'une largeur de 3.50m, bande cyclable comprise. Auquel cas, il faudra « justifier les cas où un contresens n'est pas opportun (vitesses, volume de trafic, largeur disponible) » (p.133). De plus, le PDU insiste sur l'importance de la signalisation.

Si le principe de contresens cyclable est un exemple de propositions portées par les associations, le principe des vélostations en est un autre. Comme pour les contresens cyclables, l'idée des vélostations est apparue dans le document écrit du collectif associatif réalisé dans le cadre du groupe de travail sur les modes doux. Le concept est apparu dans un paragraphe consacré notamment au stationnement. Pour soutenir cette idée, le concept de vélostations a été présenté à partir de quatre critères. Premièrement, les vélostations sont une offre de stationnement pour les cyclistes. Deuxième, les vélostations sont une offre de location pour les visiteurs, permettant ainsi de rendre la démarche touristique de la CANCA plus cohérente. Troisièmement, les vélostations permettent le gardiennage de vélo. Enfin, ils doivent aussi permettre une offre d'entretien des vélos. Dans le document PDU, ce concept se retrouve dans le sixième chapitre présentant les cinq leviers du PDU. Parmi ces leviers, celui sur les modes doux qui se décline en quatre fiches-actions, dont la fiche action 9 « Stimuler le stationnement vélo sur domaine public et privé ». C'est dans cette fiche-action qu'apparaît le concept de vélostation. Dans les mesures que la fiche 9 préconise, l'une d'entre elles propose ainsi de « mettre en place des locaux gardiennés et des vélostations (offre de vélos) dans les gares et les pôles principaux » (p.35). Si l'enjeu de cette action est de « créer une véritable politique de stationnement vélo CANCA et permettre ainsi le stationnement vélo de manière simple, pratique, accessible et sécurisée »<sup>52</sup>, alors le stationnement vélo sécurisé longue durée est possible notamment par des vélostations en gares. De plus, pour évaluer le stationnement vélo, le nombre de vélostations est présenté comme un indicateur de suivi. Parce que ce concept est nouveau pour la CANCA, il s'agit dans un premier temps de lancer une expérience pilote de vélostations, avec notamment l'équipement de la gare de Nice Saint-Augustin. Pour y organiser l'intermodalité, il s'agit « en attendant la réalisation du véritable pôle d'échanges multimodal [...] d'accompagner la création de parcs-relais par plusieurs actions » (p.85).

---

<sup>52</sup> CANCA - Direction Transports, 2006-2 *Plan de déplacements urbains communautaires- projet arrêté le 25 septembre 2006*

## 2.1. La plus-value substantielle de la concertation avec la population

---

Parmi ces actions, il s'agit d'étudier la possibilité d'installer des vélostations, notamment pour les employés des trois gros centres générateurs d'emplois que sont le Centre Administratif du Département des Alpes-Maritimes (CADAM), l'Arénas<sup>53</sup> et l'aéroport Nice Côte-d'Azur. De plus, les vélostations sont présentées comme l'une des actions territorialisées pour la ville de Saint-Laurent-du-Var. L'objectif de la commune étant de renforcer l'intermodalité au niveau de sa gare de chemins de fer par un réaménagement complexe, l'intégration des différents modes de transports apparaît donc comme une priorité. Aussi, l'intégration du vélo passe par l'implantation de vélostations mettant à disposition 100 vélos dans un premier temps (normalement d'ici 2008) voir jusqu'à 200 vélos dans un deuxième temps.

### **2.1.2 / DES EXPERIMENTATIONS EN REFERENCE : PENDANT DE LA MAITRISE D'ŒUVRE ?**

---

#### **2.1.2.1 / LES ASSOCIATIONS, MAITRE D'OUVRAGE DES PLANS DE DEPLACEMENT SCOLAIRE**

A la manière des PDE, les plans de déplacements scolaires (PDES) permettent le ramassage scolaire par l'intermédiaire de modes alternatifs à la voiture. Lorsque le ramassage se fait à pied, l'expérience s'appelle un pédibus. A vélo, il s'agit d'un Vélobus. Ce mode de ramassage scolaire reprend le principe d'un réseau de transport collectif. Des lignes sont ainsi créées au plus proche des domiciles des enfants, ponctuées d'arrêts permettant leur ramassage. Dans le cadre du PDU CANCA, les PDES sont définis comme des actions permettant d'aider au changement de comportement. Leur mise en place, c'est-à-dire leur mise en réflexion jusqu'à leur mise en œuvre, a été déléguée aux associations.

Cette démarche trouve ses racines lors de la première réunion sur les modes doux, tenue le 22 novembre 2004. Alors que le débat s'est ouvert sur la question du stationnement, Jacques Molinari, secrétaire scientifique de l'association GIR Maralpin, a souligné l'importance de valoriser « les bons exemples » afin de reconduire des expérimentations concluantes. Sur cette idée, Jacques Mellon, directeur du développement de ST2N (exploitant du réseau de transports urbains de la CANCA), a proposé le pédibus comme exemple de déplacements pour les scolaires. L'association VIVA06 a ainsi rebondi sur ces propos pour proposer leur savoir-faire en la matière. L'association ayant participé en

---

<sup>53</sup> Centre d'affaire de Nice, l'Arénas est une zone d'aménagement concertée, lancée en 1985 pour accueillir des activités du tertiaire. Plus de 300 entreprises nationales et internationales s'y sont implantées dans les secteurs d'activités suivants : banque, assurance, expertise comptable, conseils aux entreprises, télécommunication, immobilier, informatique, formation, agro-alimentaire, call center... (Source : Mairie de Nice, [http://www.nice.fr/mairie\\_nice\\_1087.html](http://www.nice.fr/mairie_nice_1087.html))

## 2.1. La plus-value substantielle de la concertation avec la population

---

octobre 2004 à l'opération marche pour l'école en partenariat avec l'école Sainte-Hélène à Nice, elle s'est proposé dans le cadre de cette réunion de réorganiser ce type d'expérience. Leur savoir-faire est ainsi mis au service des associations qui seront en charge de cette forme de ramassage scolaire. L'expérience peut être déléguée à une association comme viva06, à une association de quartier ou encore à une association de parents d'élèves.

Ainsi, dans le document PDU arrêté, les associations sont désignées, aux côtés de communes, comme les maîtres d'ouvrage des PDES. Les PDES sont abordés dans le cadre de l'un des cinq leviers d'actions du PDU : aide au changement des comportements. Dans cette perspective, le PDU préconise une démarche favorisant notamment l'éducation des plus jeunes (p.56) selon deux étapes. Une première étape d'information et de sensibilisation aux enjeux liés à la mobilité et à l'environnement. Concrètement, le document PDU propose de « mettre l'accent sur la santé (éviter la sédentarité infantile), la dimension sociale, le développement personnel de l'enfant selon l'accompagnement à l'école, sur les choix énergétiques et environnementaux des mobilités » (p.59). Une seconde étape de mise en pratique pour que les enfants prennent conscience des mobilités alternatives à la voiture. Concrètement, il s'agit d' « animer des journées sportives, des promenades en vélos, des ateliers de réparation vélos, promouvoir l'utilisation de la marche et du vélo pour se rendre à l'école (Pédibus ou Vélobus)» (p.59). Dans cette perspective, la dix-neuvième fiche action du PDU CANCA, représentée ci-dessous, est consacrée aux PDES.

2.1. La plus-value substantielle de la concertation avec la population

<b>19 / PLAN DE DEPLACEMENT SCOLAIRE</b>	
	
<b>Type d'action</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monter des opérations de Pédibus ou Vélobus dans les écoles élémentaires</li> <li>• Introduire un programme de sensibilisation à la mobilité dans le cadre scolaire (tranche d'âge 8-15 ans) avec la mise en place d'actions pédagogiques : journée sportive intégrant cette sensibilisation, atelier de réparation deux-roues, éducation du vélo (jardin de circulation), etc.</li> <li>• Mettre l'accent sur la santé publique (éviter la sédentarité infantile), sur la dimension sociale, le développement personnel, sur l'action citoyenne, sur les choix énergétiques et environnementaux de la mobilité.</li> <li>• Confronter les jeunes aux problématiques de développement durable à l'échelle locale.</li> </ul>
<b>Buts en enjeux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Préparer les générations futures aux mobilités alternatives à la voiture en faisant la promotion et en montrant aux enfants les avantages de se déplacer en bus, de marcher et de se déplacer à vélo afin de rendre ces modes de déplacements simples et naturels.</li> <li>• Insuffler un état d'esprit enthousiaste aux mobilités alternatives.</li> </ul>
<b>Prix indicatif</b>	Coût total de mise en place : 1.35M€ <ul style="list-style-type: none"> <li>• 50 actions Pédibus ou Vélobus : 250 000€.</li> <li>• Dispositif pédagogique : 100 000€.</li> <li>• Travaux d'équipements pour les Pédibus ou Vélobus, collèges, lycées ou actions facs : 1M€</li> </ul>
<b>Suites à donner</b>	Utiliser le soutien de l'ADEME et de la cellule mobilité (action 18). <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lister les écoles et mener plusieurs expériences.</li> <li>• Constituer un groupe de travail comprenant institutions, éducateur, médecine du sport et de la jeunesse, vulgarisation scientifique, etc.</li> </ul>
<b>Maître d'ouvrage principal</b>	Associations et communes
<b>Indicateur(s) de suivi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre d'établissements avec actions Pédibus et Vélobus</li> </ul>

**Tableau 1 : Fiche action n°19**

Source : reproduit à partir du PDU communautaire, CANCA, 2007

## 2.1. La plus-value substantielle de la concertation avec la population

---

### 2.1.2.2 / QUAND UNE ASSOCIATION EST EN CHARGE DE REALISER UN PDE

Les plans de déplacement d'entreprise (PDE) sont issus d'une analyse des déplacements des employés d'une entreprise (généralement d'importants pôles générateurs de déplacements) et permettent *in fine* des possibilités de transports alternatifs à la voiture comme le co-voiturage. Ces documents, préconisés par les PDU, sont devenus l'axe central de certains bureaux d'études spécialisés comme Altermodal. Dans le cadre du PDU CANCA, et plus spécifiquement dans le cadre du lot d'étude sur l'accessibilité et les modes doux, une vingtaine de pôles de mobilité ont été retenus en vue de réaliser des PDE. C'est le cas du centre commercial Cap 3000 à Saint-Laurent-du-Var, de l'entreprise IBM à la Gaude, des principaux hôpitaux ou encore des groupes scolaires et des facultés. Parmi ces pôles, celui de la faculté des sports de Nice (UFR STAPS), pour lequel l'analyse des déplacements n'a pas été confié au bureau d'études Altermodal mais à l'association, GIR Maralpin.

Le GIR Maralpin est un groupe interdisciplinaire de réflexion sur les traversées sud-alpines et l'aménagement du territoire Maralpin, fondé en 1966. Cette association a pour vocation principale de rassembler des chercheurs et des enseignants universitaires (notamment des juristes, des économistes, des géographes, des géologues ou des ingénieurs) afin de réfléchir aux problématiques liées à l'aménagement du territoire. Les thématiques de réflexion portent sur l'environnement, les transports, les modes doux et plus globalement l'aménagement. Se définissant comme « *société savante* »<sup>54</sup>, le GIR Maralpin est membre de différents organismes tels que la Commission internationale pour la protection des Alpes (CIPRA) ou encore la mission opérationnel transfrontalière (MOT) mise en place par la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Dans le cadre de ses actions, le GIR Maralpin réalise pour l'essentiel des « prestations intellectuelles ». Concrètement, le GIR Maralpin a réalisé le suivi analytique de l'évolution de trafics de transit circumméditerranéens dans le cadre de ses missions pour le CIPRA, l'association a aussi réalisé un Livre Blanc sur la valorisation des lignes ferroviaires maralpines dans le cadre d'une mission déléguée par le Ministère de l'Environnement en 2001, ou encore l'association a participé à l'élaboration de la Directive territoriale d'aménagement (DTA) des Alpes-Maritimes. Les actions menées par le GIR Maralpin prennent donc pour l'essentiel la forme de « prestations intellectuelles ». Cette caractéristique la démarque des autres associations locales du type associations de vélo, ou associations de défense pour l'environnement par exemple.

*« On est dans une position un peu atypique puisque, nous targuant d'être une société savante, nous nous appliquons à produire des études. »*  
Jacques Molinari, secrétaire scientifique du GIR Maralpin

---

<sup>54</sup> Entretien avec Jacques Molinari, secrétaire scientifique, GIR Maralpin, le 12/06/2007

## 2.1. La plus-value substantielle de la concertation avec la population

---

En plus de produire des études, le GIR Maralpin s'inscrit dans un réseau de professionnels impliqués lors de conférences et de débats.

*« Je vais prendre l'exemple de l'autoroute de contournement de Nice. Nous y avons pris des initiatives assez originales. [...] De surcroît, avant même que le débat ne s'engage, nous avons proposé à la Commission particulière du débat public de faire inviter des experts pour qu'ils présentent la philosophie des problèmes tels qu'ils se posent. Le président de la commission du débat public a bien voulu accepter. Sur une dizaine d'experts, nous en avons fait convier 4. [...] Ce fut le cas pour Marc Wiel, le philosophe du chrono-aménagement, André Gastaud, de la Mission interministérielle de l'effet de serre, Maya Vitorge, urbaniste et spécialiste de l'aménagement du territoire à Grenoble, et notre collègue Gabriel Jourdan, chargé d'études à l'Agence d'urbanisme de Toulon dont la thèse de géographie avait précisément traité des métamorphoses de l'agglomération de Nice. Dans la même démarche pour le VRAL, nous avons fait inviter notre ami Dominique Musslin, directeur de l'agence d'urbanisme d'Avignon.» Jacques Molinari, secrétaire scientifique du GIR Maralpin.*

L'analyse des déplacements de la faculté des sports de Nice a été confiée au GIR Maralpin notamment parce qu'il avait déjà réalisé des études sur les déplacements et les modes doux. En effet, en 2003 l'association lance une enquête auprès de 1000 étudiants niçois pour comprendre leurs usages du vélo. Achevée en juillet 2003, cette enquête révèle les freins à l'utilisation du vélo à Nice et dans sa région. Aussi, dans la continuité de cette première étude, l'association GIR Maralpin propose de valoriser ces résultats par l'intermédiaire de l'analyse des besoins d'un site pilote. Le projet d'un PDE pour la faculté des sports est ainsi lancé. En partenariat avec l'ADAM, la CANCA et la direction de l'établissement de l'UFR STAPS, le GIR Maralpin lance en avril 2004 une demande d'aide de financement auprès de l'ADEME-PACA. Bien que la demande d'aide financière ait été rejetée par cet organisme, le projet sera financé par le conseil régional PACA à partir de l'année 2005. L'étude peut ainsi démarrer. Elle va se constituer en deux phases. Une première, réalisée en 2005, de type enquête-déplacements auprès des étudiants, des enseignants et du personnel de la faculté des sports. Une seconde, réalisée en 2006, focalisée sur les conditions d'accès au site au travers notamment des aménagements urbains. L'analyse, menée avec l'aide de deux stagiaires de la faculté de géographie de Nice, sera rendu au commanditaire (la région PACA) en novembre 2006. Le projet d'analyse étant intitulé « Analyse des accessibilités dans la zone périphérique (basse plaine du var) et propositions d'aménagement favorisant les modes de déplacements respectueux de l'environnement. »

## 2.1. La plus-value substantielle de la concertation avec la population

---

Aussi, dans le cadre du PDU CANCA, et notamment lors de la deuxième réunion de travail sur les modes doux, tenue le 02 mars 2005, le GIR Maralpin est déjà engagé dans son projet de PDE pour l'UFR-STAPS. Projet qui est d'ailleurs à cette époque le premier projet de PDE dans les Alpes-Maritimes. Cette mission, accordée à l'association GIR Maralpin, est identique aux missions auxquelles doit répondre le bureau d'études Altermodal. Mandataire du lot d'étude 1 sur les modes doux et l'accessibilité multimodal, Altermodal avait, parmi les trois missions que lui confiait le CCTP, la charge d'un programme d'accessibilité pour une vingtaine d'établissements. Ce programme, en deux volets, vise d'une part à analyser l'accessibilité des sites pilotes et, d'autre part, à proposer des mesures au travers de PDE. Par conséquent, dans le document PDU arrêté, le chapitre 7 sur les actions territorialisées propose pour les sept territoires préalablement définis une série de mesure à mettre en œuvre. A ces mesures s'accompagne une liste des PDE et PDES pressentis pour le territoire. Aussi, pour le territoire Nice Ouest, l'UFR STAPS apparaît comme l'un des pôles pressentis pour la réalisation d'un PDE.

\*\*\*\*\*

Cette mise en exergue de la plus-value associative devrait inviter chacun des participants à prendre conscience de l'impact de la concertation avec la population. Pourtant la catégorisation que nous avons pu en faire montre que c'est une prise de conscience encore difficile. En effet, bien que l'apport de la population s'avère utile au « projet », parce qu'il oscille entre une maîtrise d'ouvrage et une maîtrise d'œuvre, il n'est pas simple à appréhender pour ces acteurs traditionnels du projet urbain. Autrement dit, si sur le fond tout le monde peut-être convaincu d'une concertation avec la population sur la forme, il y a un véritable enjeu de clarification.

---

## **2.2 / LA MAITRISE D'USAGE OU COMMENT EXISTER ENTRE LA MAITRISE D'OUVRAGE ET LA MAITRISE D'ŒUVRE**

---

Si l'apport substantiel de la concertation avec la population peut être mis en exergue (cf. 3.2), tous les acteurs du projet n'ont pas conscience de cette plus-value. La population elle-même ne sait pas évaluer ce qu'elle a apporté au projet et/ou à la procédure. Autrement dit, tout le monde est convaincu de la nécessité de faire participer la population mais personne ne sait exactement ce qu'il en ressort. D'autant plus que, en l'occurrence, le PDU est présenté comme un PDU de transition (cf. chapitre 2). Les grandes lignes étant préalablement définies, la concertation n'a, au regard des participants, pas pu les infléchir.

*« On ne peut pas dire qu'on a été d'une grande utilité. [...] c'est difficile de dire ce qu'on a pu apporter. Des idées émises ont pu être reprises ou quantifiées ou sélectionnées dans les réalisations mais c'est assez difficile ».* Maurice Bayle, membre du collectif cyclisme 06.

*« Ça n'a pas du changer grand-chose entre concertation ou pas de concertation »* Anne Gioffredo, responsable de l'aménagement du domaine à la CCI

*« Les remarques que nous avons faites n'ont pas été prise en compte car il n'y a pratiquement pas eu de changement entre le document provisoire et la version définitive »* Jacques Molinari, secrétaire scientifique de l'association GIR Maralpin

Pourtant si l'intention est bien de coproduire avec l'ensemble des acteurs locaux, dont la population, et que coproduction il y a, pourquoi personne ne sait identifier les impacts de la participation de la population? Deux clefs de lectures peuvent permettre d'expliquer ce paradoxe. Sur la forme d'abord, l'absence de « règles du jeu » de la concertation déstabilise l'intervention de ce « nouvel » acteur population face aux deux acteurs historiquement bien ancrés dans la procédure : l' élu/autorité et le technicien/bureau d'études. Sur le fond ensuite, la confusion entre le statut et les compétences fait que le rôle des différents acteurs dans la procédure, et plus particulièrement celui de la population, n'est pas clair



## **2.2.1 / QUAND LA POPULATION EPROUVE DES DIFFICULTES A S’AFFIRMER**

---

Si la population éprouve des difficultés à s'affirmer au sein de l'arène participative, elle le doit à une absence de « règles du jeu ». D'une part, les objectifs de la concertation apparaissent confus. D'autre part, l'expertise technique menée par les bureaux semble « indiscutable ». Enfin, la population apparaît dans ces arènes participatives comme une victime du syndrome « Nimby ».

### **2.2.1.1 / DES OBJECTIFS DE LA CONCERTATION CONFUS**

Arranger, combiner, comploter, coordonner, délibérer, organiser, préméditer, préparer... en un mot : concerter. Ce chapelet de synonymes, que nous proposent les dictionnaires, affiche deux grandes tendances. D'une part, la délibération, la coordination ou encore l'organisation sembleraient désigner un accord général sur un projet ; d'autre part, le complot, la préméditation, l'arrangement s'attachent davantage à faire ressortir une concertation corrompue. Cette définition, somme toute ambiguë, se fait l'écho d'une étymologie elle-même problématique. En effet, si dans son emploi pronominal – se concerter – la volonté est de s'entendre pour agir de concert, le substantif – concertation – vient du latin « *concertatio* » et désigne la lutte, le conflit, la dispute.

Ambigüe dans sa définition, la concertation s'accompagne également d'une appréhension difficile parce qu'en fonction d'une intensité démocratique qui reposerait sur un continuum information / consultation / négociation. Une appréhension qui ne réussit pas à dépasser les perpétuelles polémiques d'une concertation dans laquelle les règles du jeu ne seraient pas claires, et par voie de conséquence, dans laquelle les acteurs ne trouveraient pas leur place facilement. C'est une difficulté à corrélérer aux intentions mêmes d'une autorité qui rentre en concertation.

De manière générale c'est toujours l'autorité qui est l'initiatrice de la concertation parce qu'elle en est le maître d'ouvrage. Elle l'organise, elle structure son déroulement mais surtout elle la finance. Pour autant, si c'est elle qui choisit les temps et les lieux de la concertation, qui désigne les acteurs, qui propose la règle du jeu et les étapes, qui assure l'information, le compte rendu et la communication vers l'extérieur, ses intentions sont multiples.

## 2.2. La maîtrise d'usage ou comment exister entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre

---

Grand ordonnateur du monde associatif actif ou agitateur, Christian Garnier (alors Président de l'association France Nature Environnement) souligne trois optiques quant à cette concertation proposée par l'autorité<sup>55</sup> :

- Une « optique fonctionnaliste d'efficacité à court terme ». Comment choisir des mesures techniquement meilleures ? L'action devient acceptable parce que son contenu s'est attaché à prendre en compte les critiques concrètes des différents acteurs et que ces derniers ont été convenablement informés sur le projet proposé.
- Une seconde optique est définie comme « purement politique ». Toujours dans une volonté d'efficacité, soit une meilleure approbation du résultat, le contenu, ou la qualité technique, devient moins important que la légitimité de celui qui porte le projet. Le discours du décideur est entendu parce qu'il se définit comme la régulation des conflits.
- Enfin, une « optique patrimoniale ». Offrir une meilleure connaissance des problèmes et, à terme, une certaine compétence aux différents participants. L'effet immédiat d'une action rendue acceptable pour la majorité se retranche derrière les intérêts à plus long terme d'un apprentissage favorable à des mesures plus durables. Autrement dit, l'ouverture du débat propose une éducation à la participation à la décision.

En dressant cette typologie, Christian Garnier insiste au préalable, d'une part, sur le manque d'objectifs explicites et, d'autre part, sur leur caractère contradictoire. Pourtant, la première remarque vient contester la seconde. Les enjeux exposés sont assez flous tout simplement parce qu'ils interfèrent les uns avec les autres. La concertation permet d'asseoir le discours de l'autorité, en tant que porte-parole, à travers une écoute du public déterminant des mesures techniquement meilleures et un apprentissage de ce même public à la participation favorisant des actions durables et moins contestées. Autrement dit, loin d'être incompatibles, les trois attitudes listées par Christian Garnier se justifient par leur interdépendance, elles sont complémentaires.

La concrétisation d'une telle corrélation est néanmoins complexe pour la seule autorité nommée. Les objectifs – politique, fonctionnel et patrimonial – couvrent un large champ d'action et les délais – long terme et court terme – ne renvoient pas aux mêmes priorités. Ces différents objectifs et ces échéances multiples encouragent ainsi l'autorité à construire

---

<sup>55</sup> Garnier C, « Participation du public – un moyen pour mieux planifier, coopération ou information unilatérale ? », in *L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets*, sous la direction de Barouch G et Theys J, Cahiers du Germes, décembre 1987.

## 2.2. La maîtrise d'usage ou comment exister entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre

---

sa décision avec tous les captifs de l'action. Pour autant, la prise de décision reste souveraine. *« Alors que sur le terrain la tendance est de confondre la participation au débat avec l'action de décider, pour la loi, participer aux décisions et pouvoir décider sont toujours deux étapes distinctes dans le processus décisionnel. [...] Ainsi la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 qui introduit pour la première fois dans le vocabulaire des urbanistes et des aménageurs de l'espace la notion d'action concertée, instaure en même temps comme seule obligation pour la puissance publique le devoir d'informer les populations concernées sur les projets d'aménagement de l'espace. Depuis, la pratique de cette exigence d'informer les citoyens perçue intuitivement par les maîtres d'ouvrage comme le point névralgique du processus de légitimation des décisions publiques, a fait l'objet de plusieurs textes normatifs, mais chaque fois l'ambition de législateur se limite à la volonté de permettre une meilleure information des citoyens »*<sup>56</sup>.

Dans le cadre de la politique des déplacements de la CANCA, le constat est tel que l'interférence des enjeux fonctionnalistes, politiques et patrimoniaux, a rendu confus les objectifs des procédures de concertation.

L'exemple de la concertation instituée autour du PDU CANCA révèle deux grandes intentions. D'une part, l'ambition d'une approche fonctionnaliste et d'autre part l'ambition d'une approche patrimoniale. Ces deux ambitions apparaissent d'ailleurs clairement dans les orientations données par l'autorité au document de planification, défini comme un projet pédagogique, pragmatique et de transition. Pour autant, et comme nous l'avons souligné dans le chapitre 2, les caractères « transitionnel » et « pragmatique » du projet ont généré certaines limites. Limites qui ont notamment rendu confus les objectifs de la concertation, avec par conséquent une ambition patrimoniale qui en a été d'autant réduite. En effet, si la plus-value de la concertation instituée pour le PDU CANCA est reconnue comme étant l'apprentissage d'un travail collectif, cette collaboration s'est établie notamment entre les élus et les techniciens. *A contrario*, face à des objectifs et des attentes de la concertation avec la population pas ou mal définis, l'apprentissage à concerter avec la population ne semble pas avoir été aussi efficace.

Par ailleurs, si la procédure de concertation pour le PDU CANCA s'inscrit avant tout dans une approche fonctionnaliste et patrimoniale, celle instituée pour le projet d'extension du réseau de tramway s'inscrit principalement dans une approche politique. Comme nous avons pu le constater lors de notre analyse du tramway comme espace de débat public (cf. chapitre 2), l'intention des réunions publiques préalables était principalement d'asseoir le projet d'extension du réseau de tramway. Pour une meilleure approbation des objectifs du

---

<sup>56</sup> Bratosin S, *La concertation : forme symbolique de l'action collective*, L'Harmattan, collection Logiques sociales, 2001.

## 2.2. La maîtrise d'usage ou comment exister entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre

---

projet par la population, l'autorité a proposé une concertation avec la population très en amont.

*« j'ai demandé à ce qu'on mette des panneaux, qu'on mette en place le site internet, bref que les gens aient le temps de se documenter pour ne pas se retrouver devant une réunion publique formelle dans laquelle on montre le panneau, on le lève et on repart le soir deux heures après. J'ai voulu une vraie concertation avec communication dans la presse, communication sur les radios pour dire « venez ! La concertation est ouverte ». C'est vrai que j'ai demandé la concertation maximum [...] ma position politique était de dire « il faut qu'on soit le plus ouvert possible, il faut qu'on mette tout sur la table, et on recueille tout avec des oreilles très très ouvertes ». Parce que tout ce que vous recueillez en amont est gagné et va vous faciliter la vie ensuite le jour où vous arriverez à l'enquête publique où vous pourrez dire « on est cohérent avec ce que vous, population, avez dit » » Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer*

Néanmoins, à la différence de la concertation PDU, si la définition claire des objectifs de la concertation Tramway 2015 semble faciliter la tâche des participants, elle ne suffit pas. Certaines incompréhensions se maintiennent face à des réunions publiques parfois définies comme « trop » préalables. Les enjeux de la validation du projet ont donc produit chez quelques acteurs, notamment associatifs, un sentiment de frustration (cf. chapitre 2).

### 2.2.1.2 / « L'INDISCUTABILITE » DES ETUDES DES CONSULTANTS

Encore marginaux dans les années 1980, les travaux de sciences sociales sur la notion d'expertise et ses usages dans les processus d'action publique se sont depuis multipliés. Cette littérature a permis d'éclairer de nombreuses perspectives, entre autres celles des rapports entre technique et politique, entre savoir et action. De ces travaux il ne sera pas ici question d'en faire une synthèse qui dépasserait le cadre de ce rapport, mais plus modestement de revenir sur le processus qui a amené à discuter du statut de l'expertise pour l'ouvrir progressivement aux profanes.

Pendant longtemps, les travaux s'en sont tenus à l'analyse d'une conception classique de l'expertise comme un savoir technique produit en réponse à une situation dite problématique. Dans la littérature scientifique, il n'est dès lors pas rare de voir le même constat que celui effectué par les citoyens : l'expertise s'imposerait de toute sa force aux profanes ou aux ressortissants des affaires publiques. En témoigne le titre problématique

## 2.2. La maîtrise d'usage ou comment exister entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre

---

d'une publication parue au début des années 1990 : « les experts sont formels ! »<sup>57</sup>. À travers cette formule, c'est en fait un processus de monopolisation du savoir par les techniciens qui est visé dans la mesure où il serait hermétique aux interpellations citoyennes. Plus spécifiquement, c'est la situation française de maîtrise de l'expertise par les corps et techniciens de l'appareil d'État qui est en cause<sup>58</sup> et qui n'a pas manqué de susciter, depuis longtemps déjà, critiques et contestations. La spécialisation du langage technique, conjuguée avec – ou encouragée par – la sectorisation administrative serait au principe d'un autisme des experts étatiques.

Mais, le colloque qui a donné lieu à la publication mentionnée précédemment marque en même temps un tournant dans la conception de l'expertise et notamment dans sa délégation à des corps spécialisés. Face au mode classique d'organisation de l'expertise, en partie construit par ses opposants, la contestation est progressivement montée en puissance depuis les années 1970 à mesure que les politiques dites du cadre de vie se sont développées et que de nouveaux enjeux, en termes de démocratie et d'environnement, sont apparus. Toutefois, ces politiques ont pu apparaître comme de nouveaux terrains de conquête pour la technocratie étatique. Si dans ces domaines, tels les politiques de l'environnement, la contestation a débouché sur la mise en place de procédures d'information et de concertation (commissions d'information sur les déchets nucléaires ou industriels, commissions auprès des aéroports, etc.) avec le public, l'autorité des avis techniciens est loin pour autant de s'être érodée : « *les pratiques actuelles d'information du public [...] relèvent plus souvent de la communication et de la gestion d'une acceptabilité qu'elles ne constituent des structures délibératives offrant une opportunité nouvelle pour la confrontation d'avis divergents et l'orientation des décisions* »<sup>59</sup>. À l'échelle locale, les travaux sur l'expertise technique sont bien moins nombreux. Il reste que là aussi ils ont pu mettre en évidence le poids traditionnel des ingénieurs étatiques et territoriaux et leur inclination à développer un langage spécialisé (sous forme de calculs) dans la conception des politiques publiques<sup>60</sup>. Mais cette emprise du génie civil a connu des succès inégaux : elle s'est plus particulièrement remarquée dans le domaine des politiques d'équipement routier<sup>61</sup>, alors qu'elle a rencontré plus d'obstacles dans les politiques d'aménagement urbain. Cette forme d'expertise déterministe et fonctionnaliste, difficilement accessible aux profanes, a rencontré dans les villes la concurrence d'autres types de savoirs et de professionnels, certes moins unifiés, mais revendiquant un droit de regard dans l'expertise

---

<sup>57</sup> Theys J, Kalaora B, dir. *Les experts sont formels !*, Paris, éd. Autrement, 1992.

<sup>58</sup> Pour une présentation de ce modèle, cf. Restier-Melleray C, « Experts et expertise scientifique », *Revue française de science politique*, vol. 40, n° 4, 1990.

<sup>59</sup> Lascoumes P, « La technocratie comme extension, cumul et différenciation continus des pouvoirs. Le cas des politiques d'environnement », in Dubois V, Dulon D, dir. *La question technocratique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999.

<sup>60</sup> Voir par exemple l'étude récente de Bardet F, dir. *Institution des expertises urbaines dans la construction de l'action publique. La métamorphose urbaine lyonnaise pendant les années 1960 et 1970*, Rapport ENTPE, PUCA, 2005.

<sup>61</sup> Thoenig JC, *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, 1987.

## 2.2. La maîtrise d'usage ou comment exister entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre

---

des affaires territoriales<sup>62</sup>. En effet, l'indiscutabilité de l'expertise technique a d'abord été mise en débat par l'apparition de professionnels aux savoirs techniques moins déterministes dans des organismes, le plus souvent, para-publics (SEM, Agences d'urbanisme...). Plus encore que la contestation citoyenne, c'est la montée des incertitudes qui a conduit à s'interroger sur le statut de l'expertise et sur son supposé caractère objectif dans le traitement des problèmes. De ce point de vue, le développement des travaux sur les risques a offert l'opportunité de repenser la problématique de l'expertise, de la place des experts et des profanes<sup>63</sup>. En effet, la multiplication des risques (sanitaires, sociaux, technologiques...) conjuguée à la complexité des situations gestionnaires a créé les conditions d'une remise en question de la conception classique de l'expertise comme avis indiscutable : « *dans une société où chacun est considéré comme vulnérable étant donné les inquiétudes récentes liées à des crises environnementales mondiales, les effets du développement technologique et économique (notamment les impacts négatifs) rejaillissent sur la perception de la science et de son apport au progrès de la société. L'acte d'expertise dans ce contexte n'est plus seulement fondé sur la validité de la connaissance, la caution scientifique qu'il confère à la décision, mais sur la capacité à intégrer les incertitudes et à scénariser un avenir incertain* »<sup>64</sup>. C'est plus généralement la question des frontières entre le savoir et le profane qui est reposée tant la distinction apparaît de moins en moins évidente. La conception positive et déterministe du savoir a peu à peu perdu du terrain face à la montée des incertitudes ouvrant ainsi une brèche en faveur d'une mise en débat des expertises par des acteurs jusque-là exclus. Dans ce contexte, la sociologie de l'expertise est devenue plus encline à reconnaître la construction collective du savoir utile à l'action publique<sup>65</sup>.

Dès lors, à cette fermeture de l'expertise au principe de son indiscutabilité, a répondu deux évolutions qui coïncident avec la redéfinition des préoccupations d'action publique (qualité de la vie, développement local, solidarité territoriale, etc.) et qui interrogent, en retour, la notion d'expertise<sup>66</sup> :

- tout d'abord, la reconnaissance progressive du pluralisme des expertises par le recours à des savoirs externes à l'administration<sup>67</sup> : tant à l'échelle nationale que locale, les politiques publiques se satisfont de moins en moins d'une source

---

<sup>62</sup> Lire sur le domaine des transports, Offner JM, *L'expertise locale en transports urbains dans les années 1970. L'ère des nouveaux technocrates*, Rapport INRETS, n° 22, 1987.

<sup>63</sup> Borraz O, Gilbert C, Joly PB., *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*, Cahiers du GIS Risques collectifs et situations de crise, n° 3, mars 2005.

<sup>64</sup> Kalaora B., « Global expert : la religion des mots », *Ethnologie française*, XXIX, 4, 1999, p. 513-514.

<sup>65</sup> Trépos JY, « Prudences expertes et aménagement urbain », *Espaces et sociétés*, 84-85, 1996 ; Delmas C, « Pour une définition non positiviste de l'expertise », *Cahiers politiques*, mai 2001.

<sup>66</sup> Cadiou S, « Savoirs et action publique : un mariage de raison ? L'expertise en chantier », *Horizons stratégiques*, n° 1, 2006.

<sup>67</sup> Genard JL., Jacob S, dir. *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, 2004.

## 2.2. La maîtrise d'usage ou comment exister entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre

---

univoque d'expertise. Sans doute peut-on penser que, par là, « *les responsables politiques pensent pouvoir se donner, en s'appuyant sur des avis extérieurs, une image participative et plus démocratique, tout en légitimant leurs décisions* »<sup>68</sup>. Il reste que l'on a vu se mettre en place, dans toutes sortes de domaines traditionnellement réservés aux experts techniques, des comités, agences et autres commissions objectivant le pluralisme des expertises et des savoirs. En d'autres termes, on a d'abord tenté sinon de mettre en cause, du moins de corriger l'indiscutabilité par l'organisation de scènes de confrontation entre des avis d'experts variés<sup>69</sup>. C'est dès lors sur la procéduralisation de l'expertise que se sont réorientés les travaux<sup>70</sup>.

- Ensuite, il faut mentionner le développement dans les collectivités territoriales de nouvelles formes d'expertise professionnelle liées à de nouveaux enjeux d'action publique. Positionnées sur des enjeux transversaux, ces expertises ont pour trait caractéristique de devoir composer avec des savoirs fragmentés alors même qu'elles peuvent plus difficilement se prévaloir d'un savoir certifié et technique. On pense ici aux professionnels de la politique de la ville qui ont dès lors trouvé dans le rôle de porte-voix de la parole habitante des quartiers dits difficiles une ressource pour se faire entendre et se légitimer dans les administrations territoriales. La capacité à susciter l'expression habitante est devenue, en ce sens, au principe d'une nouvelle définition de l'expertise qui a, progressivement, suscité le développement d'un marché de consultants spécialisés dans la participation locale<sup>71</sup>. D'inspiration militante au départ, ce savoir-faire, consistant à faire émerger et prendre en compte une expertise d'usage des habitants, s'est ainsi progressivement professionnalisé. Mais dès lors, on en vient à se demander si cette professionnalisation ne brouille pas les circuits de diffusion de l'information en introduisant un nouvel intermédiaire. En tout état de cause, ces nouvelles positions ont conduit les sciences sociales à poser la question de la démocratisation de l'expertise.

Le rappel, trop rapide, de ces deux mouvements de redéfinition de l'expertise est au soubassement de l'actuelle problématique d'implication des citoyens. D'une certaine manière, celle-ci en constitue une synthèse par le double souci de diversifier, dans telle ou telle procédure (comme les déplacements urbains), les points de vue et de faire remonter une expertise d'usage. Pour conclure provisoirement, il n'est pas inintéressant de noter que cette lente redéfinition du statut de l'expertise s'est opérée à travers un décloisonnement

---

<sup>68</sup> Genard JL, Jacob S, dir. *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, 2004. (Ibid. p. 7).

<sup>69</sup> Lascoumes P., « Expertise et action publique », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 912, 2005.

<sup>70</sup> Callon M, Lascoumes P, Barthe Y, *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil, 2001.

<sup>71</sup> Nonjon M, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, n° 70, 2005.

## 2.2. La maîtrise d'usage ou comment exister entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre

---

des travaux. Les spécialistes de l'expertise se sont désormais ouverts aux problématiques des risques et de la démocratie locale. Les terrains de la réflexion se sont ainsi renouvelés sous l'effet de rencontres aux effets heuristiques. De ce point de vue, tout laisse penser que désormais le croisement des travaux sur l'expertise avec ceux sur la démocratie participative constituent les pistes les plus stimulantes.

L'exemple de la CANCA nous permet d'illustrer ces deux évolutions, avec d'une part une diversification des expertises par le biais de savoirs externes à l'administration, en faisant appel à des bureaux d'études, et d'autre part, l'intention de faire remonter sinon une expertise d'usage, du moins une parole citoyenne.

En effet, que ce soit pour le PDU ou pour le projet d'extension du réseau de tramway, les techniciens locaux se sont entourés de consultants externes à la CANCA. Dans ces deux exemples, l'autorité a fait appel à des bureaux d'études pour l'appuyer dans sa démarche de concertation.

Pour le tramway, un groupement de consultants a ainsi été constitué. En tant que mandataire, Ingerrop a participé au projet d'extension du réseau de tramway avec la collaboration du bureau d'études Citec et d'Alfred Peter paysagiste. Leur mission était de réaliser l'étude préalable à la déclaration d'utilité publique. Cette étude a fait l'objet de plusieurs rapports, pour lesquels d'autres bureaux d'études se sont associés au groupement. Par exemple, dans le cadre du rapport de phase 1 intitulé « Etudes préalables et concertation », le cinquième volet du rapport rapportant le bilan d'étape de la concertation a été délégué aux bureaux d'études Stratis et Sémaphore.

Pour le PDU, les bureaux d'études sont intervenus de manière plus autonome, c'est-à-dire à partir de lots d'études, préalablement définis par le chef de projet en fonction des thématiques supposées par les orientations des PDU. Aussi quatre lots thématiques (modes doux, stationnement, marchandises, intermodalité) et un lot de consolidation ont été constitués. Ces lots avaient pour ambition de permettre l'élaboration du PDU, soit de constituer le document devant être présenté ultérieurement en enquête publique. Ces lots ont donc abouti à des documents techniques, dont l'avancement était présenté lors des réunions des groupes de travail. Par conséquent, les bureaux d'études mandatés étaient des bureaux très spécialisés. Pour rappel, il y avait Altermodal pour les modes doux, Sareco pour le stationnement, Systra pour l'intermodalité, Interface transport pour les marchandises et Citec pour la transversalité entre les études.

Si l'intention de l'autorité de diversifier son expertise par le biais de consultants externes à l'agglomération ressort assez clairement dans notre cas d'étude, l'intention de démocratiser



## 2.2. La maîtrise d'usage ou comment exister entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre

---

l'expertise aux citoyens, apparaît avec moins d'évidence. En effet, dans les deux exemples de concertation instituée autour du PDU et autour du projet d'extension du tramway, les démarches mobilisées par l'autorité s'inscrivent davantage dans une recherche de l'acceptabilité par la population, plutôt que dans une recherche de l'expertise citoyenne. Ces exemples illustrent clairement les propos tenus par Pierre Lascoumes dans *La question technocratique* que nous avons cités précédemment. Si ces deux procédures de concertation peuvent apparaître comme une mise en confrontation d'avis divergents, l'intention n'est pas pour autant d'orienter la décision.

Dans le cadre du tramway, rappelons les propos tenus par Louis Nègre, l'élu porteur de la démarche de concertation, qui souligne l'aspect informatif de la démarche mobilisée pour apporter très en amont le projet d'extension du réseau de tramway à la population. (cf. chapitre 2)

Dans le cadre du PDU, reprenons un extrait du CCTP soulignant les attentes de la participation des associations : « La mise en œuvre du PDU passera par plusieurs acteurs. A ce titre, les mesures doivent être élaborées en concertation du point de vue technique et politique. De plus, un objectif important du PDU est d'encourager le changement de comportement en matière de déplacements. Aussi, l'intégration de la société civile dans son élaboration est déterminante pour s'assurer de l'acceptabilité du plan mais aussi de l'implication dans l'action (les entreprises avec les PDE et le transport de marchandises et les particuliers au travers d'opération comme « marchons vers l'école ») »<sup>72</sup>

Par conséquent, les grilles de lecture de la concertation que nous avons réalisées pour analyser les procédures de concertation instituées autour du PDU et du projet d'extension du réseau de tramway, révèlent deux grands constats quant à la mobilisation des différentes expertises (quelles soient technique ou d'usage) et aux rôles joués par les consultants externes comme par la population.

D'une part, les techniciens prennent une place centrale au sein de l'arène participative avec une expertise technique difficilement « discutable ». En effet, outre l'exception du « Collectif mode doux » qui a pu présenter une fois en séance un travail abouti sur les « modes doux et accessibilité en CANCA » (dont certains points ont d'ailleurs été repris dans le document PDU<sup>73</sup>), les réunions de concertation se sont systématiquement appuyées sur des documents issus de l'expertise des techniciens. Si dans le cas du tramway, cette expertise est partagée entre les techniciens de la Mission tramway et le personnel des bureaux d'études mandatés, dans le cas du PDU, l'expertise technique est exclusivement

---

<sup>72</sup> CANCA, Direction Transports, 2004-2 *Cahier des clauses techniques particulières*, 2 juin 2004

<sup>73</sup> CANCA - Direction Transports, 2006-2 *Plan de déplacements urbains communautaires- projet arrêté le 25 septembre 2006*.

## 2.2. La maîtrise d'usage ou comment exister entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre

---

celle des bureaux d'études. Par conséquent, les documents techniques viennent cadencer les réunions de concertation et appuyer le débat. De plus, ce sont aussi les bureaux d'études qui ont eu la charge de prendre en compte les remarques issus de ces débats. Dans le cadre des réunions publiques préalable pour le projet d'extension du tramway, c'est le rapport du groupement de consultants qui dresse un bilan de la concertation dans lequel se retrouvent les comptes-rendus des réunions publiques<sup>74</sup>. Dans le cadre du PDU, cette charge a été clairement précisé dans le CCTP destiné aux bureaux d'études : « Les différents consultants devront analyser les propositions des membres du comité technique et des groupes de travail afin de les intégrer dans leur production ou de justifier formellement leur non prise en compte. »<sup>75</sup>. Si les bureaux d'études apparaissent influents sur la forme, de par le rôle central qu'ils détiennent au sein des réunions de concertation, ils le sont aussi sur le fond puisque l'expertise technique qu'ils mobilisent est difficilement « discutable ». Aussi, les documents techniques sont souvent très complets et très avancés (cf. : chapitre 2). Cela s'explique notamment par le fait que les bureaux d'études répondent à une commande professionnelle avec des obligations cadrées par un cahier des charges. Par conséquent, les bureaux d'études ont pris tellement d'importance, notamment dans les réunions de travail pour le PDU mais aussi dans le cadre des réunions publiques préalables pour le projet de tramway, que la place laissée aux remarques et à la discussion en a été d'autant plus réduite.

D'autre part, l'expertise allouable à la population a du mal à trouver sa place. Ce, d'autant plus que le rôle attribué à la population semble mal défini. Aussi, les autres participants reconnaissent que la population détient un vrai « *savoir-faire utile* »<sup>76</sup>, une véritable « *expérience du terrain* »<sup>77</sup>, ce qui les amène à définir la population comme des « *amateurs du terrain* »<sup>78</sup>. Si la participation de la population apparaît « *utile* » (au sens de profitable), elle n'est en tout cas pas « *nécessaire* » (au sens d'obligatoire) comme celle des consultants, aiment à dire les élus. C'est notamment cette distinction qui amène les autres acteurs à cloisonner d'un côté l'expertise des bureaux d'études et de l'autre l'expérience de la population. Par conséquent, si l'intention n'est pas de faire remonter l'expertise citoyenne, il n'est pas étonnant que la population elle-même ne sache ce qu'elle apporte au projet mis en débat.

---

<sup>74</sup> Ingerrop, Extension du réseau de tramway – Etudes préalable à la déclaration d'utilité publique. Rapport de phase 1 : Etudes préalables et concertation – volume 5 : Bilan d'étape de la concertation, mai 2007.

<sup>75</sup> CANCA, Direction Transports, 2004-2 *Cahier des clauses techniques particulières*, 2 juin 2004.

<sup>76</sup> Entretien avec Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer, le 13/06/2007

<sup>77</sup> Entretien avec Frédéric Maillard, chef de projet chez Effia, le 19/06/2007

<sup>78</sup> Entretien avec Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer, le 13/06/2007

2.2. La maîtrise d'usage ou comment exister entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre

---

**2.2.1.3 / LA POPULATION : VICTIME DU SYNDROME NIMBY**

La loi établit de manière assez stricte les fonctions de l'autorité et de la population dans la prise de décision – la première entérine, la seconde peut proposer – néanmoins elle reste assez floue quant à leur poids respectif dans l'élaboration. Ce flottement se fait l'écho d'une définition de la population tout aussi floue. Soit, la population intervient dans la procédure décisionnelle, mais qui est-elle ? Qu'y a-t-il derrière cette population que l'on interpelle volontiers avec un grand P ? Un riverain, un résident, un assujetti, un administré, un justiciable, un contribuable, un allocataire, un ayant droit, un bénéficiaire, un électeur, un citoyen, un consommateur, un usager ? Par ailleurs, quelles sont ses opportunités d'intervention et comment les utilise-t-elle ?

Lorsque l'autorité décide de faire participer la population, c'est donc un peu la quête du « bon » interlocuteur. De celui qui sait écouter, proposer, argumenter, de celui qui est attentif, réfléchi, éclairé, de celui qui se montre modéré, vertueux, éthéré. Bref, de celui qui, du moins en politique publique, n'existe pas ou qui n'existe que lorsqu'il est pluriel. Par souci de ne jamais trouver cet acteur adéquat, la question est ainsi régulièrement posée d'élargir le champ de la concertation à qui bon voudra participer.

Outre bien entendu la difficulté du nombre, la participation du grand public – de la Population – pose des problèmes de forme et de fond à l'autorité. D'une part, le caractère intrinsèquement inorganisé de la Population se traduit souvent par des expériences proches du happening voire de la démagogie où l'autorité cherche avant tout à canaliser l'amateurisme caractéristique de cette Population. D'autre part, la multiplicité des participants fait que la Population s'apparente à une juxtaposition d'électrons libres dont les objectifs s'assimilent facilement au syndrome Nimby et que l'autorité a du mal à appréhender ou qu'elle ne souhaite pas appréhender.

Le syndrome « Nimby » (*Not In My Back Yard*, « pas dans mon jardin ») traduit une situation d'opposition de la part d'une population locale par rapport à un éventuel changement de son environnement immédiat. Issu du vocabulaire des *planners*, ce terme apparaît aux Etats-Unis, dans les années 1970, pour traduire les oppositions auxquelles font face les professionnels de l'aménagement. En référence à une mobilisation localisée, le terme de Nimby renvoie donc à des conflits de proximité mettant en scène riverains, autorité publique mais aussi maître d'œuvre en charge de la réalisation du projet.

Ces conflits de proximité qui traduisent une montée de revendications d'intérêts dits particuliers apparaît très spécifiquement dans le domaine de l'aménagement du territoire, voire encore plus spécifiquement lorsqu'il s'agit de projets de transport. Les projets peuvent en effet produire des expropriations, de nouvelles nuisances sonores ou encore modifier l'environnement paysager. Dans ses travaux sur le syndrome Nimby, Arthur

## 2.2. La maîtrise d'usage ou comment exister entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre

---

Jobert montre que faire référence au syndrome nimby c'est faire référence à une « crise » éprouvée par les professionnels de l'aménagement<sup>79</sup>. Crise définit par des conflits d'intérêts (intérêt particulier contre intérêt général) mais aussi par des conflits idéologiques (défense de l'environnement contre développement du territoire par le biais de nouveaux équipements). Cette crise, l'auteur la corrèle notamment à la montée d'une démocratie davantage participative<sup>80</sup>. En effet, *« l'évidence » de l'intérêt général était telle que l'essentiel des problèmes soulevés par tel ou tel programme d'équipement trouvait à se résoudre dans des cercles de délibération restreints associant les représentants des grands corps de l'Etat et des notables locaux. Aujourd'hui, au contraire, chaque projet semble devoir être justifié au cas par cas sans qu'un référentiel global s'impose d'emblée à l'ensemble des acteurs [...] Avec l'émergence de contestations locales irréductibles, c'est donc tout un mode de définition de l'intérêt public qui s'est trouvé ébranlé.»*<sup>81</sup>

Par conséquent, l'émergence de ces contestations locales, caractéristiques de ce que l'on appelle le syndrome nimby, donne une connotation négative à cette notion. « Le syndrome Nimby dessine donc la figure d'un opposant rationnel utilitariste et irrationnel-pathologique »<sup>82</sup>. En effet, les riverains sont, d'une part, directement concernés par le projet prévu. Ils défendent des intérêts qui leurs sont propres (caractère rationnel-utilitariste).

D'autre part, ils développeraient une attitude de rejet, relevant presque de la pathologique, du fait qu'ils ont tendance à surestimer les nuisances encourues (caractère irrationnel-pathologique).

Par ailleurs, signe d'une Population « malvenue » dans les rouages décisionnels, notons également que le Nimby a aussi été défini comme *« une catégorisation péjorative – apposée [par l'autorité] sur l'attitude de certains riverains – qui consiste au bout du compte à produire un jugement d'incompétence à participer à une décision publique »*<sup>83</sup>. Les occasions de participation avec la Population sont donc assez éloignées de ce rapport serein et constructif escompté initialement par l'autorité.

---

<sup>79</sup> Jobert A, « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n°42, 1998.

<sup>80</sup> Cette crise l'auteur la corrèle aussi au phénomène de décentralisation. La conséquence étant que les intérêts des élus locaux se sont « découplés » des intérêts des professionnels de l'aménagement. L'élu, devenant Le responsable du territoire, « il ne peut plus s'abriter derrière le « tiers-absent » que représentait l'Etat, les enjeux d'aménagement deviennent localement des enjeux politiques forts ».

<sup>81</sup> Jobert A, « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n°42, 1998.

<sup>82</sup> Ibidem

<sup>83</sup> Tapie-Grime M, « Le Nimby, une ressource de démocratisation », *Revue Ecologie et Politique, science culture et société*, n°21, automne/hiver 1997.

## 2.2. La maîtrise d'usage ou comment exister entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre

---

En outre, le risque d'une participation accrue de la Population est de déstabiliser le pouvoir de l'autorité, voire d'ouvrir des créneaux à son opposition politique. Une autorité très ouverte à la participation est confrontée à de nombreuses demandes et, ne pouvant satisfaire chacune des requêtes, elle est davantage sujette aux critiques. Ce paradoxe pose bien les limites politiques de l'implication de la Population dans une action publique. Bien que réceptifs à l'opinion publique, les élus peuvent craindre une concertation tous azimuts qui substituerait une démocratie d'opinion à une démocratie représentative.

Cette assignation au « Nymbisme » n'incite pas les participants à la concertation du PDU CANCA à appréhender la plus-value de la population. Aussi lorsque la question de la plus-value de la participation de la population a été posée, les réponses ont donné lieu à des discours fondés sur certains préjugés. Préjugés qui viennent renforcer l'idée d'une incapacité de la part de la population à participer aux décisions publiques.

*« Les associations de vélos sont toujours un peu ayatollesque parce qu'elles veulent tout, tout de suite et tout le temps [...] comme d'habitude, ils ont des choses sur lesquels ils se battent, qui sont parfois incompatibles avec l'intérêt général et avec le bon déroulement de ce que doivent être les déplacements dans une agglomération. Malgré tout, ils les défendent parce que c'est leur volonté et leur choix. C'est donc toujours pareil, ils ont beaucoup de choses à dire, beaucoup de revendications à faire, avec des choses qui sont parfois idéalistes [...] souvent elles ne sont pas assez constructive mais sont toujours en conflit, un peu comme les syndicats dans les entreprises finalement [...] Elles ne doivent pas avoir un rôle de, entre guillemets, d'emmerdeurs, car c'est souvent le cas, quand même. On est toujours là à dire, « les associations elles vont nous poser des problèmes parce qu'elles vont vouloir ça, ça et ça ». Elles ont cette étiquette et cette image, il faut qu'elles arrivent à sortir de ça en montrant qu'elles apportent des choses intéressantes et qu'elles peuvent construire aussi de la même façon qu'un expert. » Frédéric Maillard, chef de projet chez Effia*

*« Je crois que dans les transports, on a des gens très impliqués mais qui ont des fois le défaut de se prendre pour des techniciens. Parce qu'ils sont impliqués et qu'ils ont une connaissance importante par rapport à l'usager lambda, ils ont tendance à jouer les techniciens de service..... Il y a des fois un mélange de genre surtout dans ce domaine. Qu'est-ce que je pourrais prendre comme analogie. Quand on gère un centre aéré, quand un enfant se plaint et que les parents ne sont pas contents de la gestion des problèmes par le centre, les parents ne vont pas vous expliquer comment vous devez gérer le centre, ils vont juste vous dire il s'est passé ça, ça n'est pas normal, qu'est ce que vous allez faire pour que ça ne se reproduise*

2.2. La maîtrise d'usage ou comment exister entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre

---

*plus. En transport, quand il y a un dysfonctionnement, l'abonné des transports vous explique comment vous auriez du faire pour que ça marche ou comment vous devriez faire. C'est le sentiment que j'ai.» Hervé Paul, maire de Saint-Martin-du-Var*

Pour autant, même si les participants que nous avons interrogés fondent leurs discours sur certain *a priori* et ne savent pas reconnaître concrètement la plus-value substantielle de la concertation avec la population, l'exercice de la concertation pour le PDU CANCA apparaît plutôt positif.

*« Les associations n'étaient pas des utopistes, elles étaient assez pragmatiques. Elles représentaient l'avantage d'être assez réalistes, elles venaient d'un niveau très bas, donc partant de très bas, elles n'avaient pas des ambitions démesurées, elles ne demandaient pas la lune. [...] ils étaient désireux de faire évoluer les choses et tout, mais en étant conscient qu'il y avait beaucoup de croyants et peu de pratiquants. Ils savaient que le chemin serait long et bien sûr, ils poussaient au maximum. » Guy Muller, directeur adjoint en charge des projets d'infrastructure à la CANCA*

*« Les associations étaient présentes et constructives. Pas du tout dans un rôle, à ce niveau de la concertation, dans un rôle d'opposition systématique à tous les projets .... Elles ne racontaient pas d'inepties donc elles étaient relativement, pas à l'expertise d'un bureau d'études, mais elles ne me semblent pas loin de la plaque, ni demander des choses impossibles.» Michèle Perron, ancienne directrice de l'ADAAM*

*« Les associations ne sont pas tout le temps mesurées et c'est pour ça que ça a été un petit peu tendu mais globalement ça c'est quand même bien passé » Frédéric Maillard, chef de projet chez Effia*

### 2.2.2 / DE LA PRODUCTION A LA COPRODUCTION URBAINE

---

La ville est un objet complexe et les méthodes qui sont développées pour l'analyser sont fonction du contexte historique et socio-économique dans lequel elle s'inscrit<sup>84</sup>. Les modèles de production de la ville ont donc évolué, passant notamment de « faire la ville

---

<sup>84</sup> Lacaze JP, *Les méthodes de l'urbanisme*, Paris PUF, 3<sup>ème</sup> édition, 1997.

## 2.2. La maîtrise d'usage ou comment exister entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre

---

pour » à « faire la ville avec ». Faisant écho au contexte et à la construction de sa politique des déplacements, nous chercherons à comprendre cette évolution, d'abord, en revenant sur le modèle classique de production de la ville, fondé traditionnellement sur une relation bilatérale impliquant la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre, ensuite, en nous intéressant plus précisément au concept de « coproduction urbaine » en vue d'aborder ce que certains nomment la « maîtrise d'usage ».

### 2.2.2.1 / ENTRE LA MAITRISE D'OUVRAGE ET LA MAITRISE D'ŒUVRE...

Le schéma classique de production de la ville, affirmé notamment dans la période de la Reconstruction, est défini comme étant cloisonné, hiérarchique, linéaire et séquentiel<sup>85</sup>. Conçu selon un modèle technocratique de l'action publique, l'Etat accompagné de ses grands corps, régule l'aménagement du territoire. La logique est une logique de définition des besoins des territoires auxquels l'Etat répond à partir de solutions normalisées, pressenties comme étant les plus optimales. Cela se traduit par la construction importante d'infrastructures et d'équipements afin de répondre notamment aux conséquences de la guerre ainsi qu'à une importante croissance démographique.

Les acteurs de la production de la ville sont reconnus alors comme étant de deux types. Ceux qui gèrent la ville (élus et institutions) et ceux qui la produisent (techniciens et experts). En charge respectivement de la programmation urbaine et de la conception, leurs fonctions renvoient à ce que l'on appelle traditionnellement la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre. Revenons sur l'étymologie de ces termes en vue d'appréhender les rôles, les fonctions et les responsabilités qui les incombent.

Les termes de maîtrise d'ouvrage (MOA) et de maîtrise d'œuvre (MOE) proviennent du domaine de la construction mais ils s'emploient de plus en plus dans les domaines de l'industrie, de l'information mais aussi de l'urbanisme.

Le maître d'ouvrage est le commanditaire d'un projet, autrement dit, le donneur d'ordre pour lequel sa mission vise à définir les besoins d'un projet. La maîtrise d'ouvrage est représentée par une personne morale de droits publics (Etat, collectivité territoriale...) ou privés, dans le cas où l'intérêt et les fonds sont publics (SEM, office HLM...). Du fait que la maîtrise d'ouvrage représente les besoins d'un projet, elle est non seulement garante de l'intérêt général, mais aussi la représentante des futurs utilisateurs du projet. Ses responsabilités vont de la définition des différents déterminants du projet (objectifs,

---

<sup>85</sup> Se référer à Gaudin JP, Les nouvelles politiques urbaines, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1993 et Arab N. *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage*. Thèse de doctorat de l'École nationale des Ponts et Chaussées, spécialité « Urbanisme et aménagement », 2004

## 2.2. La maîtrise d'usage ou comment exister entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre

---

localisation, calendrier, budget...) à la réalisation d'un cahier des charges destiné à la maîtrise d'œuvre.

Le maître d'œuvre est donc l'exécutant du projet. Il est mandaté par le maître d'ouvrage lorsque ce dernier n'est pas apte à réaliser techniquement le projet. C'est donc à lui que revient la charge de maître en œuvre le projet en fonction des variables temps, coûts et qualités fixées par le maître d'ouvrage. La maîtrise d'œuvre est représentée par une personne physique souvent nommée chef de projet. Dans les domaines de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, la maîtrise d'œuvre peut être déléguée à des professionnels tels que des architectes, des urbanistes, des entreprises de travaux publics ou encore des consultants spécialisés comme pour le domaine des transports par exemple. A partir des objectifs fixés dans le cahier des charges, le maître d'œuvre propose donc au maître d'ouvrage une réponse technique, dont il doit par la suite assurer sa réalisation.

S'il convient de considérer qu'il existe un véritable duo maîtrise d'ouvrage - maîtrise d'œuvre, est-il possible d'envisager l'implication d'autres acteurs à leur côté. Lorsque l'une ou l'autre des entités n'a pas les compétences nécessaires pour répondre à ses responsabilités, ne peut-elle (ne doit-elle) pas faire appel à d'autres acteurs ? Si la maîtrise d'ouvrage ne possède pas les compétences pour suivre et piloter le projet, elle peut se tourner vers des professionnels de la gestion de projet, qui seront alors nommés maîtrise d'ouvrage déléguée ou encore assistance à maîtrise d'ouvrage. La maîtrise d'ouvrage déléguée est ainsi chargée de faire l'interface entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre. D'une part, elle aide la maîtrise d'ouvrage dans la définition des besoins du projet et d'autre part, elle vérifie avec la maîtrise d'œuvre la faisabilité technique des objectifs qui ont été fixés. Comme pour le maître d'ouvrage, si le maître d'œuvre ne possède pas toutes les compétences nécessaires à la réalisation technique du projet il peut faire appel à une ou des entités externes définies en tant que sous-traitants ou prestataires.

Si les relations qui lient la maîtrise d'ouvrage à la maîtrise d'œuvre sont contractualisées par un cahier des charges, elles s'institutionnalisent aussi d'un point de vue législatif par l'intermédiaire de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à la maîtrise d'œuvre privée du 12 juillet 1985 (Loi n°85-704– Loi MOP). Cette loi se focalise ainsi sur ces deux acteurs clés pour lesquels elle définit l'ensemble des fonctions auxquelles ils doivent répondre.

Que ce soit dans le cadre de projets de construction ou dans le cadre de projets urbains (projets territoriaux ou d'aménagement du territoire), le schéma conceptuel autour d'une maîtrise d'ouvrage et d'une maîtrise d'œuvre fait office de traditionalisme. Pour autant, certaines recherches issues du champ de l'urbanisme viennent remettre en cause ce



## 2.2. La maîtrise d'usage ou comment exister entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre

---

schéma<sup>86</sup>. Par conséquent, l'appréhension des projets dits urbains au travers du couple maîtrise d'ouvrage - maîtrise d'œuvre prête à discussion. Les travaux de Nadia Arab, reprennent les conclusions issues du programme de recherche du PUCA, intitulé « Maîtrise d'ouvrage et élaboration de la commande » : *« l'ensemble des travaux de ce programme convergent pour remettre en question les catégories d'analyse traditionnelles de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre. Ils aboutissent ainsi à la conclusion selon laquelle elles enferment l'analyse dans un cadre juridique éloigné des pratiques et sont inopérantes pour rendre compte de la variété des configurations d'acteurs observées ou pour rendre intelligibles les logiques d'action des acteurs de la conception et de la production des espaces et des ouvrages. »*<sup>87</sup> La montée en généralité réalisée par l'auteur souligne donc une modification de l'approche traditionnelle de la conception des projets.

Alors, pour aider la population à trouver sa place ne faut-il pas dépasser le schéma classique de production de la ville ? Un dépassement qui, à partir des relations liant la maîtrise d'ouvrage à la maîtrise d'œuvre, passe par le concept « coproduction urbaine ».

### 2.2.2.2 / ... QUELLE PLACE POUR LA MAITRISE D'USAGE ?

Le schéma classique de production de la ville a peu à peu été remis en cause avec le passage d'un modèle classique linéaire et cloisonné à un nouveau modèle davantage systémique et négocié. Ce schéma, dit de coproduction urbaine, prend notamment son apogée à la fin des années 1990. Alors que plusieurs travaux de recherche s'intéressent à ces transformations, la 21<sup>ème</sup> rencontre de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) porte sur les nouveaux enjeux de la gouvernance. Pour introduire ces nouveaux enjeux, André Rossinot, alors président de la FNAU fait le point sur ces transformations : *« Sous l'effet de l'urbanisation massive, le territoire français s'est profondément transformé durant les cinquante dernières années. [...] Les attentes des citoyens ont elles aussi changé. La société civile entend aujourd'hui être associée à la définition et à la coproduction d'un « bien public » dont la mise en œuvre territoriale ne peut plus seulement relever des autorités publiques »*<sup>88</sup> S'il ne s'agit plus de produire mais plutôt de coproduire la ville, alors les enjeux et les exigences se fondent *« sur la proximité, la participation et l'adhésion des citoyens »*<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Se référer aux programmes de recherche du PUCA « les maîtrises d'ouvrage et l'élaboration de la commande » de 1996 et « pratiques de projet et ingénieries » de 1999.

<sup>87</sup> Arab, N. *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage*. Thèse de doctorat de l'École nationale des Ponts et Chaussées, spécialité « Urbanisme et aménagement », 2004

<sup>88</sup> Rossinot A, *Ere urbaine, aires urbaines. Les enjeux de la gouvernance*, Revue Urbanisme, septembre 2000

<sup>89</sup> Ibidem.

## 2.2. La maîtrise d'usage ou comment exister entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre

---

La thèse de Nadia Arab, sur les processus d'élaboration et les modes de pilotage de l'activité de projet dans l'aménagement urbain, s'intéresse à cette notion de coproduction urbaine. Ainsi, au regard de la littérature sur la question du projet urbain, elle souligne que « *l'action urbaine doit procéder de l'intégration de toutes les logiques qui participent à la fabrication, à la gestion, et à l'usage de la ville* »<sup>90</sup>, mais aussi que « *cette intégration doit s'opérer dès la phase d'élaboration, également appelée « phase amont », des actions à entreprendre* »<sup>91</sup>. De plus, quatre grandes explications viennent étayer les transformations survenues entre le modèle classique de production de la ville et le modèle de coproduction : la complexification du jeu d'acteurs, la mutation des problèmes urbains, l'incertitude et l'innovation urbaine. Il en ressort une montée en puissance de la figure de « l'usager-acteur » venue remplacer celle du « futur habitant ».

Dans le sens où l'approche traditionnelle de la conception des projets urbains est remise en cause, les idées ont évolué faisant apparaître de nouveaux termes comme celui de maîtrise d'usage. Aussi si l'usager est alors considéré comme un acteur de la production urbaine, il convient alors de considérer alors trois types d'acteurs. Ceux qui décident et gèrent la ville (élus et institutions territoriales), ceux qui la produisent (les techniciens, les experts) et par conséquent ceux qui la pratique (la population). Ce schéma figuratif en référence à la programmation, à la conception mais aussi à l'utilisation, renvoie aux fonctions respectives du maître d'ouvrage, du maître d'œuvre et ... du maître d'usage.

Ce terme de maîtrise d'usage appartient de plus en plus couramment au vocabulaire des professionnels de l'urbanisme, de l'architecture, de l'environnement, des sciences de l'information voire même de l'éducation, mais il s'utilise surtout dans les discours des acteurs institutionnels (élus, techniciens territoriaux) pour promouvoir leurs pratiques participatives et l'implication de leurs citoyens dans les projets locaux. Le terme de maîtrise d'usage n'est jamais complètement défini, expliqué ou interrogé. Il s'emploie assez largement dans des contextes qui font toujours référence à l'usager, au citoyen (en urbanisme) ou encore à l'utilisateur (en sciences de l'information et des nouvelles technologies).

En effet, cette notion est récente et encore peu formalisée. Très peu de littérature s'interroge sur la maîtrise d'usage et les ouvrages y faisant référence appartiennent notamment à un répertoire technique<sup>92</sup>. Par conséquent, c'est davantage à partir de tables rondes et de colloques que cette notion suscite la réflexion, à partir notamment de thématiques plus générales comme la gouvernance urbaine, la coproduction urbaine, ou

---

<sup>90</sup> Arab, N. *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage*. Thèse de doctorat de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, spécialité « Urbanisme et aménagement », 2004

<sup>91</sup> Ibidem.

<sup>92</sup> Se référer notamment à Herniaux G., *Le projet à l'écoute de l'utilisateur. La maîtrise d'usage au cœur du projet*, Paris, Insep consulting éditions, 2007

## 2.2. La maîtrise d'usage ou comment exister entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre

---

encore l'intelligence collective. Récemment, les débats autour de la 27<sup>ème</sup> rencontre de la FNAU en 2007 ont permis d'introduire la question de la maîtrise d'usage au travers du thème de « la ville négociée ». Dans ce cadre, le constat est tel qu'il ne s'agit plus de « faire pour » mais de « faire ensemble ». L'objectif n'est plus de répondre aux besoins des acteurs de la cité mais d'impliquer ces différents acteurs dans l'élaboration de projets urbains (échelle locale) et des politiques publiques (échelle globale).

Ainsi, les réflexions autour de la maîtrise d'usage posent notamment les interrogations suivantes :

- Comment associer les citoyens aux projets urbains ?
- Quel contenu donner à la notion de « maîtrise d'usage » ?
- Comment lui donner une traduction opérationnelle, dans les différents domaines de la vie quotidienne ?

A travers ces différents débats, la notion de maîtrise d'usage est présentée comme se devant d'être au service du projet, de manière à ce que ce dernier puisse évoluer et s'adapter davantage à la demande sociale. Elle traduit la capacité des citoyens, des habitants, des « usagers de la ville », à être intégré aux projets urbains, mais aussi une volonté de l'ensemble des partenaires à travailler en équipe. Cette référence ne répond pas à une injonction participative ordinaire, elle induit une volonté de travailler collectivement afin d'aboutir à une production urbaine, réfléchie, acceptée et comprise par l'ensemble des acteurs concernés mais surtout elle suppose une reconnaissance des compétences réciproques.

Ainsi, la reconnaissance d'une maîtrise d'usage suppose qu'il ne doit pas y avoir seulement transmission d'information mais bien production commune d'information. C'est cette fabrication commune, qui renvoie à l'idée de la ville négociée, à l'idée du « faire ensemble » non plus au travers d'un duo maîtrise d'ouvrage – maîtrise d'œuvre, mais plutôt d'un trio maîtrise d'ouvrage – maîtrise d'œuvre – maîtrise d'usage.

Parce que cette notion n'est pas encore complètement formalisée, seule sa mise en parallèle avec les notions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre semble pouvoir lui donner toute sa valeur. Aussi, pour la définir nous proposons de la mettre en regard avec la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre.

2.2. La maîtrise d'usage ou comment exister entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre

	<b>Maîtrise d'ouvrage</b>	<b>Maîtrise d'œuvre</b>	<b>Maîtrise d'usage</b>
<b>Responsabilité</b>	<i>Garant de l'intérêt général</i>	<i>Garant des solutions techniques</i>	<i>Garant de la demande locale</i>
<b>Fonction</b>	<i>Définir le programme du projet</i>	<i>Assure la réalisation technique</i>	<i>Assiste la définition du projet et sa mise en œuvre</i>

Alors que la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre sont respectivement garantes de l'intérêt général et des solutions techniques, la maîtrise d'usage s'avère être le garant de la demande locale, de l'expression des besoins locaux. Une garantie bien opportune pour une politique des déplacements qui, dans un contexte de développement durable, ne peut plus se situer dans une optique d'optimisation de l'offre mais comme une réponse à la demande.

A partir de ces responsabilités, les fonctions du triptyque « maîtrise d'ouvrage – maîtrise d'œuvre – maîtrise d'usage » deviennent complémentaires. La maîtrise d'ouvrage a pour mission de définir le programme du projet (objectifs, localisation, enveloppe budgétaire, etc.), elle réalise le cahier des charges et elle mandate le maître d'œuvre qui a lui pour fonction d'assurer la réalisation technique du projet, après avoir proposé des solutions en réponse aux attentes préalablement définies. Aussi, la « maîtrise d'usage » semble pouvoir apporter assistance à ces deux fonctions. D'une part, en définissant les besoins locaux elle peut aider la maîtrise d'ouvrage en participant au cahier des charges. D'autre part, en s'appuyant sur son pratique locale elle peut aider la maîtrise d'œuvre à répondre au cahier des charges.

\*\*\*\*\*

Notre recherche a montré qu'il y avait impact de la concertation avec la population, qu'il y avait coproduction, bref qu'il y avait mutualisation et que tous les acteurs étaient a priori d'accord pour mutualiser. Alors la vraie question n'est pas de savoir si on veut ou si on doit mutualiser, mais ce que l'on peut mutualiser. Autrement dit, l'enjeu est d'identifier ce que chaque acteur peut concrètement apporter au projet et, *in fine*, de comprendre la complémentarité entre maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et... maîtrise d'usage.

---

## **2.3 / PROFITER DE L'EXPERTISE DE LA POPULATION : POUR UNE COMPLEMENTARITE DES COMPETENCES**

---

Comme nous avons pu le voir, s'il n'est pas simple de profiter de la plus-value de la population que l'on invite (ou non) à participer, c'est peut-être précisément parce que l'on ne sait pas ce qu'elle peut nous apporter. Aussi, outre la « capacité » de faire remonter les besoins de la population (en tant que garant de la demande), la lecture du terrain CANCA semble faire émerger deux autres compétences que les techniciens et l'autorité ne pourraient pas garantir. D'abord, la mémoire du projet et de son inscription dans le territoire : alors que les techniciens changent de poste et que les élus ne sont pas « toujours » réélus, la population (dans son ensemble) reste. Ensuite la pratique : si un projet est décidé sous la responsabilité de l'autorité sous les conseils des techniciens, ce sont les usagers qui le feront vivre en se le réappropriant voire même en le peaufinant.

### **2.3.1 / LA MEMOIRE : GARANTIE D'UNE APPROCHE GLOBALE ?**

---

Garante de la « mémoire territoriale », la population permet d'établir deux types de liens : un lien dans le temps et un lien entre les projets.

#### **2.3.1.1 / UN LIEN DANS LE TEMPS**

Le plus souvent, la population s'inscrit durablement sur un territoire. D'un point de vue conceptuel, la notion de sentiment d'appartenance à un territoire vient étayer cette idée alors que d'un point de vue factuel, l'accès à la propriété, comme la possession d'un contrat de travail à durée indéterminée, sont des déterminants concrets, caractéristiques de la sédentarisation d'une population sur un territoire.

Le sentiment d'appartenance à un territoire vaut comme une référence identitaire au même titre par exemple que l'appartenance religieuse, sociale ou professionnelle. S'il existe différentes composantes identitaires, leur importance dépend des individualités. Autrement dit, certains individus considèrent l'appartenance géographique comme étant leur

### 2.3. Profiter de l'expertise de la population : pour une complémentarité des compétences

---

principale référence identitaire (exemple des mouvements nationalistes). D'ailleurs, une enquête quantitative sur la construction des identités, réalisée par l'INSEE en 2003, a révélé que l'appartenance au territoire se définit comme l'un des principaux facteurs intervenant dans la construction identitaire des individus. Du point de vue de la géographie humaine, la notion de territoire est en effet étroitement liée à l'appropriation des populations qui le compose. Ce sentiment d'appartenance se construit notamment au travers des lieux de vie de chaque individu : *« À chaque individu est attaché un ensemble de lieux : son lieu de naissance, les lieux d'origine de sa famille, les lieux dans lesquels il a vécu successivement, les lieux qu'il fréquente ou qu'il a fréquentés, les lieux de vie de ses proches, mais aussi des lieux plus imaginaires ou projetés comme les lieux de vie souhaités ou de projets éventuels. Tous ces lieux constituent le patrimoine identitaire géographique de chacun »*<sup>93</sup>. Ces lieux de vies, marqués par un environnement social, familial voire professionnel, viennent donc influencer d'une certaine manière les trajectoires personnelles. Aussi, l'enquête de l'INSEE fait apparaître une corrélation entre trajectoire personnelle et sentiment d'appartenance au territoire : *« Plus la trajectoire est diversifiée, moins la référence à la commune comme lieu d'appartenance est fréquente »*<sup>94</sup>. A l'inverse, si nous ne pouvons pas affirmer que plus le sentiment d'appartenance au territoire est fort, plus les trajectoires individuelles sont stables, il convient tout de même d'appréhender l'idée que les lieux de vie ont tendance à ancrer les populations dans des territoires qui leurs sont chers.

Si le sentiment d'appartenance au territoire peut être le vecteur d'une sédentarisation des populations, l'accès à la propriété comme la possession d'un contrat de travail à durée indéterminée peuvent être des raisons très concrètes de sédentarisation des populations. Bien que ces phénomènes soient réversibles, l'achat d'un bien immobilier comme la détention d'un emploi fixe, stabilisent les populations au moins sur le moyen terme. Pour mieux rendre compte de cet ancrage territorial, revenons sur le parcours de la « population » qui a été impliquée dans les concertations instituées autour du PDU et du Tramway 2015.

Les membres des associations, comme les associations elles-mêmes, ont quasiment tous une histoire ancienne sur le territoire azuréen. Pour exemple, le GIR Maralpin a été fondé en 1966, l'association des amis du rail en 1980, les droits du piéton en 1994. Seule VIVA06, constituée en 2000, est la plus récente association locale. Si l'histoire des associations elles-mêmes est ancienne, celles de ses membres l'est tout autant. Ainsi à la question *« Qu'est-ce qui vous a amené à vous impliquer dans ce PDU communautaire ? »* Alain Restelli, président de la ligue contre la violence routière, nous a répondu *« Et bien*

---

<sup>93</sup> Guérin-Pace F., Sentiment d'appartenance et territoires identitaires, *Espace géographique* 2006/4, Tome 35.

<sup>94</sup> Ibidem.

2.3. Profiter de l'expertise de la population : pour une complémentarité des compétences

---

*écoutez, primo je suis niçois* ». Les propos tenus par l'ensemble des associatifs convergent :

*« J'ai commencé à faire du vélo en 1948. Il y a 55 ans que je sillonne les routes. »* Maurice Bayle, membre du collectif cyclisme 06

*« Notre association « Les droits du piéton » milite à Nice depuis très longtemps, depuis 13 ans maintenant. [...] dans les communes, il y a toujours des associations qui œuvraient depuis longtemps. »* Jean Delmas, président de l'association les droits du piéton

*« Nous sommes commerçants et nous sommes installé depuis bientôt 82 ans. Mes parents ont commencé en 1926, ça compte ! Je veux dire par là que toute notre vie on a regardé, on a observé, on a écouté et en effet pour nous ici, surtout au-dessus du pont [au Nord de la gare Nice-Thiers], il y a des changements très sensibles. Il n'y a jamais eu autant de changements, de toute ma vie »* Georges Lions, président de la Fédération des commerçants azuréens

Ainsi la population apparaît comme le garant d'un lien dans le temps puisqu'elle possède une empreinte souvent plus ancienne sur le territoire que les acteurs institutionnels (élus et les techniciens) d'une part, et que des consultants (Bureaux d'études), d'autre part.

Ces acteurs, qu'ils soient élus ou techniciens, sont tenus par des fonctions aux temporalités brèves. Les élus sont ainsi tenus par leurs mandats alors que les techniciens sont tenus par leurs contrats professionnels. De plus, les bureaux d'études qui sont mandatés ne sont pas des acteurs locaux. Que ce soit Systra, Altermodal, Sareco, Interface transport, Citec ou encore Ingerrop, aucun des consultants n'est localisé dans la région azurée. Systra, Ingerrop, Sareco sont de Paris. Citec est un bureau d'études suisse. Interface transport est localisé à Lyon alors qu'Altermodal possède une filiale à Montpellier. A chaque fois ce sont des chargés d'études de ces bureaux qui sont intervenus sur le terrain. Seul Altermodal s'est ponctuellement associé à consultant local indépendant. Par conséquent, l'implication sur le terrain des consultants est brève, du moins, elle est tenue par leurs contrats. Par conséquent, hormis les études antérieures sur lesquels ils ont été amenés à travailler, les consultants doivent constituer leurs connaissances locales, à partir notamment d'informations transmises par l'autorité publique.

*« Je n'avais pas de connaissance du terrain mais nous avions des tas de documents qu'il a fallu intégrer et puis nous sommes allé faire des entretiens pour prendre connaissance des différents projets en cours »* Antoine Chèvre, chef de projet chez Systra.

### 2.3. Profiter de l'expertise de la population : pour une complémentarité des compétences

---

*« Au moment ou nous avons répondu à l'appel d'offre, nous avons une connaissance modeste du terrain. Je ne dirais pas inexistante mais modeste. Nous avons déjà travaillé sur Monaco et un peu sur Nice. »*  
Philippe Bossin, directeur d'Interface Transport.

*« On avait déjà travaillé sur Nice. On a étudié une demi douzaine de site d'approximativement une trentaine d'hectare chacun sur des axes tramway et il s'agissait de se prononcer sur des parcs de stationnement. Donc il y avait des sites aussi variés que Notre-Dame, le Ray-Gorbella dans ce coin là, et Jeanne d'arc aussi. »* Thierry Delvaux, chef de projet chez Sareco.

Par conséquent, contrairement aux acteurs institutionnels (élus et techniciens) et aux consultants, la population, parce qu'elle détient une mémoire locale, est d'abord la garante d'un lien dans le temps.

#### 2.3.1.2 / UN LIEN ENTRE LES PROJETS

Les différents projets territoriaux ne dépendent pas toujours des mêmes institutions. Ils peuvent être sous l'autorité de la région, du département, de la communauté d'agglomération ou encore tout simplement des communes. Sur le territoire azuréen par exemple, les projets en lien avec les transports et l'aménagement du territoire sont portés par le conseil régional (projet de LGV PACA), par le conseil général (politique tarifaire des transports collectifs), par la CANCA (PDU, projet de TCSP), ou encore par les communes qui ont à leur charge la problématique du stationnement. Par ailleurs, si différents projets sont portés par une même autorité, ils peuvent dépendre là encore de différents services. Par exemple, au sein même de la CANCA, les projets sont entre différents départements. Le PDU est porté par le service déplacements et transports, le tramway dépend de la mission tramway, le SCOT est rattaché au service aménagement et planification alors que le projet de développement urbain Nice Méridia, dépend du pôle développement communautaire. Pôle parallèle au pôle transport et aménagement qui porte les autres projets cités.

Ce cloisonnement entre différentes entités semble poser des problèmes de transversalité entre les projets.

*« Dans le contexte de l'ensemble des démarches : Tramway extension de la ligne 2, coordination des études sur le grand arénas [...] mais comment ces documents se parlent, je ne préfère pas en parler. On s'adresse à la mission tramway, on s'adresse à Vallouis, on s'adresse à*



2.3. Profiter de l'expertise de la population : pour une complémentarité des compétences

---

*madame Mordant pour le PDU de Nice, on s'adresse à la CANCA, on a à chaque fois des discours différents. On se demande vraiment si la planète CANCA organise tous ces satellites dans le même sens parce que là franchement, c'est assez démentiel.* » Bernard Levère, responsable de l'aménagement du domaine à la CCI

*« Maintenant entre les SCOT, les PDE, les PLU, les PDU et le reste, je ne suis pas sûr honnêtement que Mm Michu y retrouve ses petits. Quand je dis Mm Michu, c'est aussi des élus. Pourquoi, parce qu'on a une avalanche de textes, de documents, de plans par ci, de plan par là »*  
Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer

Ce manque de transversalité s'explique aussi par la mouvance des parcours « professionnels ». D'un côté, les élus sont tenus par leurs délégations. De l'autre, les techniciens territoriaux peuvent être amenés à changer de fonction. Par exemple, Louis Nègre, premier vice-président à la CANCA, a changé de délégation suite aux élections de mars 2008. Anciennement délégué aux transports et aux déplacements, il est aujourd'hui en charge de la coordination des politiques publiques, de l'administration générale, du développement économique et de l'emploi. La délégation transport et déplacements revient désormais à la charge d'Eric Ciotti, 5<sup>ème</sup> vice-président à la CANCA, 1<sup>er</sup> adjoint au Maire de Nice et ancien directeur de cabinet du Président du Conseil Général des Alpes-Maritimes. Quant aux changements de postes réguliers (en général tous les 3 à 6 ans) des techniciens territoriaux fait qu'ils s'impliquent sur des termes assez courts. A ce titre, les profils de Philippe Vallouis, ancien chef de projet PDU, ou encore de Michèle Perron, ancienne directrice de l'ADAM viennent illustrer cette idée.

*« A l'époque du PDU, j'étais directrice de l'agence des déplacements. Après je suis passée à l'agence d'urbanisme mais pour peu de temps car j'ai changé de poste pour celui que j'occupe actuellement. Je suis chef des services des chemins de fer de la Provence, de la région Provence Alpes Côte d'azur. [...] Je suis donc partie de la concertation pour le PDU avant qu'elle ne finisse »* Michèle Perron, ancienne directrice de l'ADAAM

*« Nous sommes prestataires de services dans les transports de voyageurs, filiale de la SNCF. A ce titre, nous avons remporté un marché avec la CANCA, ça s'appelle « assistance à autorité organisatrice », qui est un contrat de 3 ans, qui vient d'être prolongé pour 2 ans, donc on y est jusqu'à fin 2009 et depuis fin 2004 en gros [...] Nous ici on a un intérêt à court terme et peut être que d'ici 2 ans EFFIA ne sera plus sur la place »* Frédéric Maillard, chef de projet chez Effia

2.3. Profiter de l'expertise de la population : pour une complémentarité des compétences

---

*« Moi je ne suis pas là depuis très longtemps » Robert Bérenghier,  
responsable des services techniques à la mairie de la Trinité*

Par conséquent, l'engagement de certains acteurs locaux (élus ou technicien) peut être contraint d'une part, par le cloisonnement existant entre les projets, et d'autre part, par l'évolution des parcours individuels qui modifient leurs engagements.

Si les élus, les techniciens locaux, voire les consultants ne peuvent pas toujours constituer un lien entre les différents projets territoriaux, la population semble plus à même de garantir ce lien. En effet, l'acte de participation est souvent une marque d'engagement et de mobilisation, qui amène la population à participer à la plupart des projets la concernant. Les associations apparaissent souvent comme le dénominateur commun des participants aux différents projets d'aménagement.

*« J'ai participé à toutes les réunions qui pouvaient se faire sur le plan du conseil général, départemental ainsi que sur le plan plus urbain et aussi local » Maurice Bayle, membre du collectif cyclisme 06*

*« On a participé à beaucoup de choses, notamment l'élaboration du PDU de Nice en 2000 ». Jean Delmas, président de l'association les droits du piéton.*

*« Nous sommes devenus membre du Conseil de développement de la Communauté d'agglomération Sophia Antipolis (CASA). [...] Nous avons participé à l'élaboration de la DTA (directive territoriale de l'aménagement). [...] Nous avons obtenu la création d'ateliers dans le cadre du dernier débat public<sup>95</sup>. [...] Nous avons eu l'occasion de participer au débat VRAL<sup>96</sup> [...] Nous étions reçus ce matin à la CCI<sup>97</sup> pour débattre pour la troisième fois sur la LGV PACA [...] On a répondu à une enquête publique sur l'implantation du stade dans la vallée du Var. Là, on va travailler sur le PDU de la CASA » Jacques Molinari,  
secrétaire scientifique de l'association GIR Maralpin*

Participant à plusieurs projets, des associations (bien que parfois les plus facilement critiques) ont relevé les incohérences d'une action publique trop fractionnée, voire trop cloisonnée.

---

<sup>95</sup> Débat public sur le projet de contournement routier de Nice

<sup>96</sup> Politique de transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien

<sup>97</sup> Chambre de Commerce et d'Industrie Nice Côte d'Azur

### 2.3. Profiter de l'expertise de la population : pour une complémentarité des compétences

---

*« Nous avons vécu cela près de 3 années d'affilées, notamment dans le groupe transport, le groupe dit « Intermodal ». Comment peut-on imaginer que, pour ce document prospectif à vingt ans, sa commission dite Intermodale ait pu aboutir en 2001 à la conclusion principale de devoir doubler l'autoroute (éventualité repoussée par le récent débat public) sans que l'éventualité d'une ligne ferroviaire nouvelle à grande vitesse n'ait été envisagée par ses animateurs, projet dont le principe a été retenu à l'issue d'un autre débat public en cours d'études maintenant »* Jacques Molinari, secrétaire scientifique de l'association GIR Maralpin

*« Pour l'extension du tramway, il y a déjà une desserte ferroviaire, on est sur le même trajet. On cherche à améliorer depuis des années le chemin de fer. Et bien commençons déjà par là ! Parce qu'en fait, ce qu'on est en train de faire aujourd'hui, c'est un nouveau mode de transport sans la mise en valeur de l'existant. On ne veut pas le mettre en valeur, on ne se donne pas les moyens : l'État s'est retiré du deuxième contrat de Plan. Il n'a pas donné l'argent nécessaire et on a perdu six ans pour la construction de la troisième voie littorale qui est très importante. A partir du moment où on a des projets, du moment où on ne les met pas tous en application qu'on ne les suit pas : on va en construire un autre sans avoir au préalable vu ce que va amener le premier. [...] mais au niveau des transports l'idée générale c'est qu'il y ait une osmose entre les différents transports »* Germain Nalino, président de l'association les amis du rail.

Par conséquent, il semble bien que la population puisse se mettre au service d'une plus grande cohérence territoriale, d'une plus grande cohérence entre les différents projets d'aménagement du territoire.

#### **2.3.2 / LA PRATIQUE : GARANTIE D'UNE APPROCHE LOCALE ?**

---

Le registre argumentatif mobilisé par la population s'appuie sur son expérience et sur ses pratiques qu'elle fait d'un mode de transport ou encore d'un territoire. A ce titre, la population se focalise sur deux points. D'une part, elle apporte des connaissances sur le « détail » comme le définissent souvent les élus. D'autre part, elle peut accompagner l'efficacité du projet au sens de l'efficacité de sa mise en œuvre.

2.3. Profiter de l'expertise de la population : pour une complémentarité des compétences

---

**2.3.2.1 / LA CONNAISSANCE DU « DETAIL »**

S'appuyant sur le vécu et son expérience du quotidien, la population détient une connaissance fine du territoire. Une connaissance qu'elle mobilise d'ailleurs très largement pour argumenter ses positions. Entre l'identification précise de pistes cyclables discontinues, les difficultés à prendre son vélo dans le train, les problèmes de stationnement en centre ville, la question du partage de la voirie avec piétons et cyclistes, ou encore le stationnement des motos qui viennent entraver les trottoirs, les revendications sont toujours argumentées par des exemples précis :

*« On nous met des pistes cyclables qui n'ont pas de continuité, ça ne veut rien dire. Vous avez un bon exemple rue Pastorelli, vous avez dès le début une piste cyclable avec les bus et subitement on enlève la piste cyclable, sans même prévenir ni rien » Josiane Faraut, ancien présidente du comité de quartier Carabacel*

*« C'est compliqué de prendre les vélos dans le train par exemple. La gare n'est pas équipée. Il y a des marches de partout. Que ce soit à vélo, avec des valises ou n'importe quoi d'autre, la gare de Nice n'est pas du tout équipée. Il faut prendre le vélo sur l'épaule et l'amener dans les wagons, qui en plus ne sont pas toujours équipés. Et puis, il ne faut pas les prendre aux heures de pointe. Quand c'est un vélo pliable ça va. Bon, il y a certains wagons qui sont équipés pour les vélos mais ceux sont des équipements en hauteur et il faut une certaine force pour accrocher son vélo. » Maria Schumacher, ancienne secrétaire de l'association VIVA06*

*« Je suis très stationnement payant. Il faut résoudre le stationnement car ce n'est plus possible. Je tombe sur des personnes pour qui la voiture c'est devenu viscéral. C'est comme la cigarette, c'est une autre chose d'eux même, et quand je leur parle du stationnement payant pour les voitures, ils me disent que s'il faut qu'ils payent pour leur voiture en bien à ce moment là, le piéton qui se met sur un banc doit aussi payer. [...] les commerçants pensent que le stationnement est un droit de toujours. Quand une contractuelle passe, pour eux c'est une vraie folie. C'était complètement inimaginable mais je pense que maintenant au contraire ça tourne. La rue leur appartient et c'est vrai ici aussi dans le quartier. » Josiane Faraut, ancienne présidente du comité de quartier Carabacel*

*« Dans le PDU, il reste des zones d'ombre à propos des motos. Elles ne sont pratiquement pas évoquées malgré les difficultés de stationnement*

2.3. Profiter de l'expertise de la population : pour une complémentarité des compétences

---

*en ville. Elles stationnent de manière gênante sur les trottoirs, circulent sur les trottoirs, je vous dis bien, circule.» Jean Delmas, président de l'association les droits du piéton.*

En bref, c'est en se focalisant sur des « détails » issus de leurs expériences et de leurs pratiques que les associations décèlent certains problèmes. Elles développent ainsi une connaissance fine du territoire. Connaissance que n'ont d'ailleurs pas les consultants, qui sont le plus souvent étrangers au territoire local. A ce titre, la réalisation du schéma cyclable a parfois donné lieu à certaines incohérences qui ont d'ailleurs été dénoncées par les élus locaux.

*« Pour les vélos par exemple, la première fois que le gars est venu m'entretenir il m'a dit qu'ils étaient en train de travailler pour voir comment on pouvait monter à Cimiez. J'ai pensé que s'ils commençaient à travailler comme ça, ça n'était pas la peine d'insister. Il ne faut pas commencer par monter sur les collines, faisons d'abord le cœur de ville. Le bureau d'étude avait un côté un peu trop théorique. Je crois que quand on fait ça, il faut s'impliquer un petit peu dans la ville. Ça manquait de terrain pour voir un peu ce qui est possible ou pas » Alain Sanz, adjoint à la ville de Nice*

*« Pour Saint-Jean-Cap-Ferrat par exemple on a dessiné un itinéraire et le maire à dit là je veux bien mais là vous y êtes allé fort parce que là ça descend comme ça et après ça remonte comme ça, ce n'est pas raisonnable. Donc ce n'est pas bon, et on va reprendre. Il y a comme ça deux, trois loupés d'itinéraires cyclables.» Philippe Vallouis, chef de projet du PDU CANCA.*

A partir de cette connaissance du « détail », les autres participants reconnaissent dans la figure de la population celle de « l'amateur du terrain », d'après Louis Nègre qui leur reconnaît un « savoir-faire utile » (cf. 3.3.1.2)

*« Les bureaux d'étude c'est bien, les techniciens c'est bien, voire les élus dans leur bureau c'est très bien, mais rien ne vaut l'avis de madame Michu, qui elle habite dans un quartier donné, dans une rue donnée, et qui vous dira « voyez, ça fait trente ans que j'habite là. Si vous faites passer le tram là, vous savez ce qui va se passer ? Y'a ci, y'a ça ». Et vous vous apercevez à ce moment-là que personne n'avait perçu un petit détail comme ça, que seul quelqu'un qui est dans la rue, qui habite un quartier, qui a une vision, je dirais particulière, pouvait voir. Je pense*

2.3. Profiter de l'expertise de la population : pour une complémentarité des compétences

---

*que nous, au sens large les institutionnels, on a besoin plus que jamais »*

Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer

Pour autant, même reconnue par l'autorité, cette approche du « détail » ne suffit pas à ce qu'elle soit prise en compte. L'exemple de la question des différentiels de vitesse, soulevée dans le cadre de la concertation pour le PDU, permet d'illustrer ces propos. Défendue et argumentée par le président de l'association les Droits du piéton<sup>98</sup>, cette question des différentiels de vitesse a été considérée par l'autorité comme « annexe » et en décalage avec les priorités de PDU.

*« Je dirais que les différentiels de vitesse entre piéton et vélo, c'est presque du deuxième niveau de remarques pour nous. Le premier niveau, c'est de faire comprendre que la vitesse des voitures particulières de 50km/h, légale en milieu urbain, c'est trop et qu'il faut baisser à 30. Dans l'urgence c'est motoriser par rapport aux modes doux c'est le premier niveau de danger mais c'est vrai qu'il y en a un deuxième car c'est vrai qu'il peu y avoir quelques accidents entre un piéton et un vélo, notamment sur la promenade des anglais. [...] C'était une volonté que de rester dans la généralité et de laisser de côté les remarques trop spécifiques. En tout cas, dans le conflit vélos piéton c'est très clair. »*

Philippe Vallouis, chef de projet du PDU CANCA

Cette volonté de se focaliser sur des généralités au détriment du « détail » que peuvent apporter les associations, renvoie à un débat sur les échelles. En effet, le PDU est un document de planification des transports à l'échelle de l'agglomération. Par conséquent, l'approche est volontairement globale et les intentions visent davantage la généralité plutôt que la spécificité.

*« L'objet c'est de dire « ici, faites quelques chose, ça nous paraît pertinent mais c'est à votre discrétion commune, c'est vous qui allez faire la zone 30, ce n'est pas nous communauté ». Donc en étant trop détaillé, on est prescriptif et on fait de l'ingérence. C'est-à-dire qu'il faut faire très attention, notamment par rapport à Nice. On est interventionniste, si on est sur des prérogatives, les modes doux, les zones 30, la voirie ce n'est pas nous, c'est au conseil général ou aux communes. »* Philippe Vallouis, chef de projet du PDU CANCA.

---

<sup>98</sup> L'association les Droits du piéton considère comme trop dangereux des espaces partagés avec des différentiels de vitesse trop importants : confrontation sur un même espace des piétons (environ 4 kilomètres à l'heure) et des cyclistes (environ 13 kilomètres à l'heure)

### 2.3. Profiter de l'expertise de la population : pour une complémentarité des compétences

---

Pour autant, si l'enjeu d'un PDU, qui plus est sur la CANCA, ne peut être qu'intercommunal, sa réussite dépend aussi et surtout des mises en œuvres locales et micro-locales que certains définiront comme du « détail ».

#### 2.3.2.2 / LE BESOIN D'EFFICACITE

Ces détails que l'autorité a du mal à utiliser permettent néanmoins de répondre à un certain « besoin d'efficacité ». D'une part, ils ouvrent le débat sur des solutions transitoires permettant d'amorcer plus rapidement le projet. D'autre part, ils évitent les « erreurs ».

Le bilan des réunions publiques préalables instituées autour du projet d'extension du réseau de tramway, révèle une rupture habituelle entre le délai institutionnel nécessaire à la réalisation du projet et le délai espéré par la population. De ce fait, cette dernière a proposé le déploiement d'autres solutions de transports en commun permettant d'une certaine manière d'amorcer le futur projet de TCSP. Ce constat apparaît notamment dans le bilan de la concertation réalisé par les bureaux d'études. Ce document dresse différents enseignements de cette première étape de concertation. Ainsi, à partir de remarques issues des registres écrits, du site internet et du questionnaire, apparaît l'urgence de renforcer le réseau de transports : « Des demandes affluent pour que des choses soient faites "en attendant le tram", en termes de tarification ou de créations de lignes. Le passage par une étape "site propre bus" est largement accepté si cela permet d'avoir "très vite" des moyens supplémentaires à disposition. »<sup>99</sup>. Dans les réunions publiques, le constat est identique mais il apparaît de manière plus modérée. Aussi, les avis regrettent une mise en service tardive compte tenu de l'asphyxie automobile du territoire et de l'offre actuelle des transports en commun. Par conséquent, si « c'est bien le tram qui est attendu »<sup>100</sup>, la question à propos de solutions transitoires a pu être mise sur l'agenda : « que fait-on en attendant le tram pour améliorer la circulation et les transports en commun, »<sup>101</sup>

Ouvrant le débat sur des solutions transitoires (comme la mise en place d'un site propre bus temporaire permettant de renforcer plus rapidement l'offre de transport en commun), la participation de la population permet aussi d'éviter certaines erreurs. Concrètement, Alain Sanz, adjoint au maire de Nice, rappelle les remarques faites par des personnes à mobilité réduite à propos des boutons d'arrêts du tramway qui étaient trop hauts pour eux. Alain Restelli, président de la ligue contre la violence routière, raconte l'histoire d'une rampe d'accès mal dimensionnée donc inutilisable. Maurice Bayle, membre du collectif cyclisme,

---

<sup>99</sup> Ingerrop, Extension du réseau de tramway – Etudes préalable à la déclaration d'utilité publique. Rapport de phase 1 : Etudes préalables et concertation – volume 5 : Bilan d'étape de la concertation, mai 2007

<sup>100</sup> Ibidem.

<sup>101</sup> Ibidem.

2.3. Profiter de l'expertise de la population : pour une complémentarité des compétences

---

a partagé ses expériences à vélos. Alors que Jean Delmas, président de l'association les droits du piéton, a souligné l'exemple d'une traverse mal sécurisée.

*« Quand on a exposé la première rame de tramway, les handicapés nous ont montré qu'à leur niveau ils ne pouvaient pas atteindre la sonnette d'arrêt. Ils nous ont fait la remarque et on a déplacé les sonnettes pour qu'ils puissent s'en servir » Alain Sanz, adjoint à la ville de Nice*

*« A Nice par exemple, ils ont refait une poste parce que la rampe d'accès n'était pas prévue pour les PMR. » Alain Restelli, président de la ligue contre la violence routière*

*« Je cite un exemple d'aménagement d'une partie de la route de la Gaude. Quand on monte à la Gaude, il y a un endroit où la route devient très pentue. Vous voyez. C'est le seul endroit où on a trouvé le moyen, où les techniciens on trouvait le moyen, de rétrécir la route alors que le bon sens voulait qu'à cet endroit on élargisse, non pas la route, la bande de circulation mais l'emprise, de manière à laisser une, je ne sais pas moi 1 mètre, 1 mètre 50 sur le côté. Là les vélos arrivent. [...] et les endroits difficiles, ça ralenti un maximum, donc on se déplace presque à la vitesse d'un piéton. Peut être un petit peu plus rapide qu'un piéton mais les voitures elles sont derrière et elles ne peuvent pas dépasser. Alors ça crée des animosités, ça crée du danger [...] Donc tout ça, ceux sont des petites remarques mais c'est surtout là-dessus qu'on veut intervenir parce que ça se reproduit à maintes et maintes endroits. Ça c'est reproduit à Sophia-Antipolis ce genre de choses. C'est des remarques que j'ai faites il y a longtemps mais je vois que de temps en temps ça se renouvelle » Maurice Bayle, membre du collectif cyclisme 06*

*« Je vous prend un exemple, une personne âgée qui a eu la tête écrasée à cause d'un bus, ça a fait un foin du diable dans le quartier, j'ai été saisi, j'ai fait des lettres, je suis allé voir sur place et tout, j'ai fait des propositions et il a fallu que j'insiste parce qu'on me disait non etc., j'ai dit « monsieur, je regrette vous avez tort », en d'autres termes bien sûr, et au final, ce que j'ai proposé a été réalisé. Je me souviens ça a été assez long. C'était un double feu rouge, un pour le bus, un pour les voiture et quand le bus démarrait, la personne qui traversait, c'était trop tard, elle traversait et donc il fallait faire quelque chose de*



2.3. Profiter de l'expertise de la population : pour une complémentarité des compétences

---

*spéciale, un refuge tout simplement, ça a été fait. Ce n'est pas grand-chose.* » Jean Delmas, président de l'association les droits du piéton.

\*\*\*\*\*

Outre sa capacité à faire remonter les attentes du terrain, la population s'inscrit donc dans deux approches fondamentales du projet urbain : l'approche globale et l'approche locale. D'abord, elle peut mettre sa mémoire au service d'une certaine cohérence territoriale. Ensuite, elle peut mettre sa pratique au service d'une certaine cohérence de projet. Autrement dit, lorsque l'on concerta avec la population autour d'un projet et/ou d'une procédure, c'est sur ces deux compétences qu'il faut la convoquer. Deux compétences *a priori* largement complémentaires de celles de l'autorité et des techniciens.

---

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

---

Au cœur de notre recherche, ce chapitre a permis d'identifier la productivité de la concertation instituée autour du PDU et du Tramway 2015, mais surtout il a montré que si la population avait toujours du mal à trouver sa place dans les rouages décisionnels c'était notamment du à des objectifs confus de la concertation, des études techniques généralement peu discutables et une assimilation un peu automatique au « Nimbysme ». Pourtant, derrière le concept de « coproduction urbaine », nous avons vu que la population offrait une réelle complémentarité aux acteurs traditionnels du projet urbain que sont le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre.

En effet, l'expertise allouable à la population semble osciller en une assistance à maîtrise d'ouvrage et une assistance à maîtrise d'œuvre. Une oscillation sur le fond riche parce que à l'interface de l'ensemble des acteurs d'un projet urbain et sur la forme ambiguë parce que simultanément au service de l'autorité qui passe commande et du technicien qui répond à la commande. D'où l'intérêt de savoir concrètement ce que l'on demande à la population. Une demande qui semble devoir reposer sur sa mémoire locale et sa pratique territoriale.

En l'occurrence sur le terrain CANCA, et en écho à ce que nous avons appris de la construction de sa politique des déplacements (chapitre 2), si la démocratie participative semble être au service de la construction d'un réseau technique (colonne vertébrale d'un territoire en devenir) alors peut-être faut-il lui demander d'intervenir sur l'intermodalité et plus particulièrement sur l'intermodalité soft (Modes doux/ Transport collectifs ou Modes doux/Voitures plutôt que Voiture/Transports collectifs ou Transport collectifs/ Transport collectifs). Une intermodalité *Soft* que certains qualifieraient « d'expertise utile » parce que plus locale (voire micro-locale) et avec une efficacité à plus court terme face à une intermodalité *Hard* qualifiée de « nécessaire » parce que plus intercommunal et avec une efficacité à plus long terme.

Alors, si l'on sait ce qu'il faut demander à la population, encore faut-il savoir quand et où lui demander. En effet, la concertation avec la population se confronte très souvent à la question du bon moment (pas trop tôt, mais pas trop tard) et à celle du bon endroit. Deux questions auxquelles nous tenterons de répondre dans notre dernier chapitre.

## **CHAPITRE 3**

### **OPERATIONNALISER LA CONCERTATION**

### **PRODUCTIVE :**

### **UNE QUESTION DE TEMPORALITE ET DE LIEU**

---

## INTRODUCTION AU CHAPITRE 3

---

Si le mot n'a pas été encore prononcé dans notre recherche, nous nous inscrivons bien dans le créneau de la « gouvernance ». Une gouvernance qui traduit alors la réalité d'une action publique de plus en plus étroitement dépendante de la mobilisation d'acteurs privés comme du consentement de la population<sup>102</sup>. Afin de provoquer une adhésion active des citoyens, l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique ou d'un projet urbain nécessitent bien l'articulation et l'association des institutions politiques, des acteurs sociaux et des organisations privées.

En effet, les politiques de transports, et en l'occurrence celle de la CANCA, appartiennent à la famille des politiques publiques ayant trait à l'aménagement de l'espace et au cadre de vie. Et, de par leur caractère mêlant inextricablement idées, intérêts et passions, ces politiques ne se légitiment plus seulement en fonction des critères rationnels et légaux, définis *a priori*, mais davantage en fonction de leur réceptivité, définie *a posteriori*. En d'autres termes, requérant un acquiescement large et constant des populations difficilement déterminable à l'avance, leur élaboration incite l'autorité à mettre en place une concertation en tant qu'aide à la décision que nous avons qualifiée comme une « maîtrise d'usage » oscillant entre une assistance à maîtrise d'ouvrage et une assistance à maîtrise d'œuvre. Une maîtrise d'usage qui fait que la population semble désormais pouvoir se targuer d'être un « expert ». Certes, c'est un expert particulier parce que, touchée par la décision qu'elle expertise, elle n'est pas la plus objective et parce qu'elle n'attend pas qu'on la sollicite pour participer. Mais c'est un expert qui peut trouver sa place dans les rouages décisionnels en imposant sa complémentarité. Néanmoins, encore faut-il savoir quand et où il doit, voire il peut, imposer sa complémentarité ?

D'abord la question du moment. Loin de proposer une nouvelle analyse des politiques publiques, notre démarche s'inscrit dans un des thèmes privilégiés de la littérature sur les processus de décision à savoir leur découpage en étapes. « *Certains travaux s'interrogent sur les stratégies que les acteurs adoptent aux différentes étapes des processus de décision. Suivant cette approche, le processus constitue en quelque sorte l'élément explicatif tandis que les stratégies sont l'élément expliqué. D'autres travaux portent sur la relation inverse : comment les stratégies conditionnent-elles les processus de décision ? Ici, ce sont les stratégies qui constituent la variable explicative et les processus la variable*

---

<sup>102</sup> Offner JM, « Gouvernance, mode d'emploi », *Pouvoirs Locaux*, n°42 III, 1999.

*expliquée* »<sup>103</sup>. Considérant que c'est l'étape à laquelle l'autorité va ouvrir sa procédure PDU qui va déterminer l'attitude du participant, c'est donc à la première approche que nous nous référerons.

Ensuite la question du lieu qui permet d'appréhender la diversité dans une concertation sur un projet public. Deux types de lieux doivent être appréhendés. D'une part, un lieu spatial : la concertation se matérialise dans des dispositifs qui délimitent des espaces de débats. D'autre part, un lieu rhétorique<sup>104</sup> : la concertation s'appuie sur des registres discursifs qui ont une valeur autant instrumentale (des outils qu'on use dans les débats) qu'identitaire (des façons de se présenter que l'on met en avant pour se faire reconnaître).

*In fine*, cette dernière partie aura aussi une ambition conclusive. En effet, si notre recherche à montré que l'expertise allouable à la population, en l'occurrence sur la politique des déplacements CANCA, existait bien, elle reste pour la plupart des acteurs locaux toujours imperceptible *a priori*. Aussi, en vue d'une opérationnalisation de la « concertation productive », il n'est pas souhaitable de devoir réévaluer à chaque fois la concertation *a posteriori* afin de prendre conscience de ses impacts sur le projet et/ou la politique. C'est pourquoi nous proposons ces deux dernières entrées analytiques (les temps et les lieux) en vue d'optimiser les expériences de concertation productive.

---

<sup>103</sup> Bourgeois E, Nizet J, *Pression et légitimation – Une approche constructiviste du pouvoir*, PUF, coll. Sociologie, 1995.

<sup>104</sup> C'est la théorie de l'argumentation de Perelman C qui a permis de rappeler cette définition du lieu comme « magasin d'arguments », cf. *L'empire rhétorique*, Paris, Vrin, 1977.

---

## **3.1 / LES TEMPS DE LA CONCERTATION**

---

Le passage d'un mode productif à un mode improductif de la concertation ne s'explique pas simplement par les modalités participatives qui sont offertes à la population (l'information, la consultation ou la négociation) ou par son caractère intrinsèque (consensuel ou oppositionnel) mais davantage par l'étape à laquelle elle est associée ou, de manière plus générale, la concertation est instituée. Néanmoins, s'il convient d'interroger le phasage du projet urbain pour appréhender la concertation avec la population, il faut également appréhender la procédure elle-même de concertation pour avancer sur sa productivité. Voilà donc la double ambition de cette partie sur les temps de la concertation.

### **3.1.1 / LA CONCERTATION DANS LA PROCEDURE : L'ENJEU DE L'AMONT POUR UNE CONCERTATION PRODUCTIVE**

---

Aussi, du lancement à l'arrêt du projet ou d'une politique urbaine, en l'occurrence de transport, trois grandes étapes caractérisent bien la démarche de concertation : (i) une phase de mise en route ou d'identification au cours de laquelle l'objet de la décision est pour la première fois reconnu comme tel : l'étape du diagnostic ; (ii) une phase de développement dans laquelle on recherche l'information pertinente et on explore les alternatives : l'étape du(des) scénario(s) ; (iii) une phase de finalisation ou de sélection au cours de laquelle on resserre le choix et on prend la décision : l'étape de l'enquête publique.

#### **3.1.1.1 / L'ETAPE DU DIAGNOSTIC : FORMULATION DU PROBLEME ET MISE EN AVANT D'UN INITIATEUR**

Le diagnostic ouvre l'information et la discussion sur les enjeux globaux d'un projet ou d'une politique urbaine afin de mettre à jour les interrogations et les divergences locales. En ce sens, l'étape du diagnostic s'apparente à la formulation du problème<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> La Circulaire Bianco de 1992 relative à la conduite de grands projets nationaux d'infrastructure avait insufflé cette plus grande attention à donner à la formulation du problème.

Concrètement, le diagnostic peut être défini comme une analyse ciblée vers les problèmes locaux. En amont de la procédure, il s'agit donc d'une étape essentielle pour identifier les contraintes et les ressources du tissu local, qui permettra de définir les finalités propres au projet. En définissant les spécificités, les attentes et les besoins locaux, le diagnostic va fixer la trame directrice du projet et/ou de la politique. La pertinence de ces derniers dépendra donc de la qualité du diagnostic. Du diagnostic découleront les objectifs à atteindre, et des objectifs découleront les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Si le diagnostic est erroné, les objectifs ne seront pas les bons et, par voie de conséquence, le projet sera en décalage avec la réalité. En d'autres termes, si on se pose les mauvaises questions on ne peut pas donner les bonnes réponses. Il faut donc faire très attention au subjectivisme du diagnostic. Aussi, en faisant intervenir le débat dès la planification, l'AOTU sort la décision de son carcan exclusivement technico-économique et l'ouvre sur les enjeux sociaux et environnementaux.

Les opportunités et les menaces qui caractérisent l'environnement du projet ou de la politique urbaine incitent donc une analyse, d'une part, en amont de la procédure, soit à travers le diagnostic, et, d'autre part, avec l'ensemble des acteurs y compris la population. Cela signifie à la fois une écoute des revendications et une présentation claire de la démarche. En effet, la participation de la population ne se traduit pas seulement par une récolte des convictions citoyennes, ce n'est pas une relation à sens unique mais c'est également un échange de bons procédés. Pour adhérer aux orientations affichées par l'autorité, le public doit avant tout pouvoir les comprendre. C'est pourquoi, lorsqu'une AOTU s'engage dans un processus de concertation à l'étape du diagnostic, elle prend le parti de continuer à justifier ses intentions en les exposant distinctement à la population afin qu'elle puisse ou non en tirer parti.

Stratégie d'anticipation, si pour l'AOTU qui décide d'ouvrir l'étape de son diagnostic à la concertation c'est avant tout dans l'espoir d'une meilleure approbation du programme, la finalité du diagnostic est de pouvoir éclairer le choix des solutions à mettre en œuvre. Et cette sélection va s'affiner avec l'étape du scénario (s) qui formalise les objectifs.

A la phase diagnostic, l'autorité met donc à jour les interrogations et les divergences afin de fixer les intentions de son projet ou de sa politique. Ainsi, en impliquant la population à cette étape de formulation du problème, l'autorité lui offre la possibilité de répondre à certaines de ses interpellations. La population devient un initiateur.

Si elle ne l'a pas formulé de la sorte, l'autorité CANCA attendait bien cet initiateur dans l'élaboration de son PDU. Le Cahier des clauses techniques particulières (CCTP) lui-même le réclamait en insistant sur la nécessité d'associer la population dès la phase amont : « La mise en œuvre du PDU passera par plusieurs acteurs. A ce titre, les mesures doivent être élaborées en concertation du point de vue technique et politique. De plus, un objectif

important du PDU est d'encourager le changement de comportements en matière de déplacements. Aussi, l'intégration de la société civile dans son élaboration est déterminante pour s'assurer de l'acceptabilité du plan mais aussi de l'implication dans l'action (les entreprises avec les PDE et le transport de marchandises et les particuliers au travers d'opération comme « marchons vers l'école »). Durant l'élaboration, trois niveaux de structure permettront de faire participer les élus, les techniciens et les associations. Il s'agit du comité de pilotage, du comité technique et de quatre groupes de travail thématiques. [...] les groupes de travail constitue une force de propositions et d'orientation, analyse les résultats des études fournies par les différents intervenants [...] Les différents consultants devront analyser les propositions des membres du comité technique et des groupes de travail afin de les intégrer dans leur production ou de justifier formellement leur non prise en compte.»<sup>106</sup>

Plusieurs exemples viennent confirmer le rôle d'initiateur de la population. Ainsi, nous avons pu constater que dans la cadre de la mise en exergue de la plus-value substantielle de la concertation instituée pour le PDU CANCA (cf. 2.1), la population a fait émerger l'enjeu de l'intermodalité « soft » à travers des connexions transports en commun (TC) / Modes doux, qu'elles trouvaient souvent trop délaissées au profit des connexions TC/TC et TC / voitures particulières (VP). En effet, l'autorité (notamment les élus) se souciait *a priori* davantage des capacités de stationnement dans les parc-relais que de l'offre de stationnement vélo disponible en gare. Dans le cadre du PDU, les associations sont ainsi les seuls acteurs locaux à avoir, dès le lancement de la démarche et très fortement, porté un discours actif sur les modes doux.

*« Les associations ont apporté beaucoup sur la notion de stationnement vélos dans les gares, sur l'intermodalité vélo. » Philippe Vallouis, chef de projet du PDU CANCA*

*« Les associations étaient très présentes sur les modes doux, [...] Les élus et les techniciens parlaient surtout de circulation de voitures, de fret, de camions, et de stationnement. Le monde associatif était là pour aérer tout ça et parler d'autres choses : vélos, piétons et d'avenir » Robert Bérenghier, responsable des services techniques à la mairie de la Trinité.*

Par ailleurs, si la population a, entre autres, mis sur l'agenda l'enjeu de l'intermodalité « soft », elle s'est également efforcée d'y répondre en proposant des solutions. Un effort qui lui a permis d'endosser un autre costume, celui du partenaire.

---

<sup>106</sup> CANCA- Direction des Transports, *Cahier des clauses techniques particulières*, 2 juin 2004, p.20-21



### **3.1.1.2 / L'ETAPE SCENARIO (S) : RESOLUTION DU PROBLEME ET MISE EN AVANT D'UN PARTENAIRE**

L'étape du ou des scénarios est consacrée à l'analyse des conditions d'insertion du programme préalablement établi par le diagnostic. En d'autres termes, elle propose des solutions en adéquation avec les orientations du diagnostic et avec le milieu récepteur, à savoir le contexte social, économique, politique et urbain. Afin de trouver la solution optimale, cette étape permet d'adapter les actions du projet ou de la politique au milieu récepteur en proposant différentes mises en œuvre. Elle teste des hypothèses et des principes. Si le diagnostic permet une concertation sur les orientations et les options du projet, la phase scénario(s) va travailler sur les modalités de réalisation. Cette étape correspond à la résolution du problème.

L'étape scénario(s) s'avère donc être à la fois un instrument prospectif et un outil propice au débat et à la collaboration. Elle permet, d'une part, de comparer des options contrastées de développement du système des déplacements et d'en analyser les conséquences prévisibles et, d'autre part, de répondre aux différentes attentes de chacun des partenaires. Dans cette optique, l'approche scénario(s) va élargir l'horizon et le champ de réflexion de l'autorité. Elle suscite des alternatives qui vont s'appuyer sur les documents quantitatifs et qualitatifs. Autrement dit, c'est sur des éléments concrets que les problèmes de fond pourront être appréhendés.

Par ailleurs, si la concertation organisée lors de l'identification des enjeux (soit à l'étape du diagnostic) est davantage ciblée autour de partenaires à caractère décisionnel, politique ou financier, pour la phase scénario(s) elle fait largement appel à l'ensemble des acteurs, notamment les associations, à des degrés et avec des objectifs différents : mobilisation des forces de proposition, affinage des contours d'actions, validation des propositions d'actions...

Restant une étape dite d'études et de propositions cherchant à limiter les conflits ultérieurs, l'étape scénario(s) a par ailleurs une vertu pédagogique. En formalisant des objectifs parfois très contrastés, elle permet à l'autorité responsable de se faire une idée des orientations choisies. A travers plusieurs critères de sélection – la faisabilité technique, le financement et la durée – les priorités affichées au préalable pourront évoluer. De plus, c'est une étape calibrée pour l'exposition publique, pour la confrontation avec les usagers. Grâce aux éléments quantitatifs et qualitatifs, la population va pouvoir réagir sur les impacts concrets prévus par le projet ou la procédure plutôt que, par exemple, sur les intentions vagues de la diminution de la voiture, de la promotion des modes de proximité...

L'étape scénario(s) permet donc d'élargir le débat afin d'affiner les objectifs et d'aboutir à un programme commun qui, ultérieurement, prendra la forme du projet soumis à enquête. Autrement dit, à la phase projet, l'autorité teste des hypothèses et des principes quant aux conditions d'insertion de son programme. En impliquant la population à cette étape de résolution du problème, l'autorité leur offre la possibilité d'intervenir sur l'application et la réalisation des différents moyens d'actions et, de manière plus générale, d'influencer le message spécifique du projet ou de la politique, à savoir celui de l'autorité locale. Les associations deviennent des partenaires.

Comme nous l'avons déjà vu, la concertation avec la population organisée pour l'élaboration du PDU CANCA a permis de proposer de nouvelles solutions (cf. 2.1.1). Ainsi, les associations se sont révélées être des partenaires à plusieurs reprises. C'est l'exemple de VIVA06 s'est proposé pour aider la maîtrise d'ouvrage sur les Plans de déplacements scolaires ou celui de GIR Maralpin qui a offert une « assistance » à la maîtrise d'œuvre pour la réalisation du plan de déplacement d'entreprise de la Faculté des Sports de Nice..

Quant à la concertation avec la population organisée pour l'élaboration de Tramway 2015 elle s'est également soldée par la mise en exergue de partenaires. Si les futures lignes du réseau étaient préalablement déterminées (extension de la ligne 1 jusqu'à l'Ariane, réalisation des lignes 2 vers Cagnes-sur-Mer et 3 pour desservir la plaine du Var), leur tracé précis a été mis en débat lors des réunions publiques. Un débat dans lequel les associations se sont engouffrées. L'association pour la « Renaissance de la Promenade des Anglais » a montré que si le Tramway passait par la promenade des Anglais il y aurait des problèmes de rabattement et donc que l'impact du Tramway ne serait pas optimal. L'association de quartier pour le boulevard Victor Hugo a insisté sur le fait qu'il n'était pas cohérent de faire passer le Tramway par le boulevard Victor Hugo qui n'a pas une vocation commerciale alors et que le tramway se doit d'irriguer les commerces. Ainsi, située entre la Promenade des Anglais et le boulevard Victor Hugo, les variantes par la rue de la Rue de la Liberté et par l'Avenue de la Californie ont été privilégiées pour le tracé final. Un tracé permettant à la fois un bon rabattement et desservant de nombreux commerces.<sup>107</sup>

### **3.1.1.3 / L'ETAPE DE L'ENQUETE PUBLIQUE : LA RECEPTIVITE DU PROJET ET MISE EN AVANT D'UN CONTESTATAIRE.**

Calibrée par la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983, l'enquête publique a « *pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions* »

---

<sup>107</sup> Si après la concertation publique préalable, c'est bien « L'avenue de la Californie et la Rue de la Liberté » qui ont été retenues pour le tracé final, depuis les élections municipales de mars 2008 le nouveau Maire de Nice (Christian Estrosi) est a priori revenu sur cette décision en privilégiant finalement la « Promenade des Anglais »

[...] *afin de permettre à l'autorité de disposer de tous les éléments nécessaires à son information* »<sup>108</sup>. En d'autres termes, obligatoire, elle a officiellement pour mission d'aider l'autorité à prendre sa décision en cherchant un équilibre entre les préoccupations de l'administration et celles de la population.

Dans cette optique, c'est une transparence du processus décisionnel qui a été préconisée avec notamment :

- La conduite de l'enquête : informer le plus largement possible la population de l'existence d'une enquête publique, et organiser les permanences accessibles au public tout en lui facilitant l'accès à tous les éléments du dossier.
- Le rôle du commissaire enquêteur : il se doit de signaler les contre-propositions dont on lui a fait part et de justifier ses conclusions favorables ou non au projet.

En effet, selon l'article 6 de la loi, les conclusions d'une commission d'enquête peuvent remettre en question l'issue d'un projet. Pourtant, la pratique montre que l'application de cette clause de la loi reste compliquée et rare parce que soumise à de nombreuses conditions : le commissaire doit émettre un avis défavorable ; un requérant doit déposer un recours en annulation contre l'acte administratif et une demande de sursis à exécution ; enfin le tribunal administratif doit reconnaître le sérieux de la requête. Si toutes les conditions sont remplies, l'autorité administrative se doit alors de répondre à la demande de sursis à exécution, mais rien ne garantit l'annulation de la décision qui reste toujours du ressort discrétionnaire de l'autorité.

Par ailleurs, parce que l'enquête publique réunit notamment un grand nombre d'acteurs déjà rencontrés précédemment (en l'occurrence à l'étape du diagnostic et du (des) scénario(s)), nous pourrions tirer la métaphore jusqu'à la « voiture-balai » pour évoquer l'enquête publique. En effet, rares sont les projets qui connaissent un engouement participatif beaucoup plus fort à l'enquête publique qu'au cours des étapes précédentes : « 85% des enquêtes feraient l'objet d'une carence totale ou partielle du public »<sup>109</sup>. De plus, à mesure que l'on se rapproche de l'étape cruciale de la décision, la dimension purement délibérative cède du terrain. A l'étape de l'enquête publique, la concertation se résume à mettre sur la scène un document dont les orientations et les moyens d'actions ont été préalablement bouclés au cours des phases diagnostic et projet et, par voie de conséquence, pour lequel les variantes n'existent plus. Dès lors, en impliquant la population à cette étape de présentation finale, l'autorité ne leur permet plus de faire

<sup>108</sup> Article 2 de la Loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques.

<sup>109</sup> Blatrix C, « Le maire, le commissaire enquêteur et leur " public " : la pratique politique de l'enquête publique », in *La démocratie locale : Représentation, participation et espace public*, Blondiaux L, (et al), Lille, PUF, 1999.

évoluer le projet dans ses grandes lignes. Elles sont davantage contraintes à l'accepter ou à le rejeter dans son intégralité. Hormis quelques rares exceptions, si c'est la seconde attitude que la population privilégiée, en se positionnant sur la défensive plutôt que sur leur force de propositions elles s'écartent d'une relative évolution du projet. En d'autres termes, elles confirment la stérilité d'une concertation à l'étape de l'enquête publique. Prenant le parti de la censure, la population devient un contestataire.

Lorsque l'association endosse le costume de l'initiateur et qu'elle met sur l'agenda de nouveaux problèmes, son habit de partenaire porteur de solutions n'est pas très loin. Cette tendance est peut-être à corrélérer au fait que, de manière générale, les associations ont souvent leur solution avant d'avoir eu le temps de poser leur problème. Néanmoins, en intervenant suffisamment tôt dans la procédure, elles semblent pouvoir mieux formaliser ou structurer leurs propositions et, par voie de conséquence, être entendues par l'autorité.

Alors, en vue d'une concertation productive et dans le cas d'une démarche concertée en amont, si la seule issue d'une population participant à l'enquête publique est d'être un contestataire, est-il nécessaire de la conserver ? D'abord, c'est une question à mettre en regard avec le caractère non obligatoire des autres « moments » de concertation qui confère donc à l'enquête publique le statut de garant de l'intervention directe de ceux qui sont habituellement des représentés. Ensuite, c'est une question à corrélérer à la manière d'envisager l'enquête publique. Ne plus la considérer seulement comme une conclusion de la concertation qui doit entériner une décision sans avoir à revenir sur son opportunité. Au contraire, elle pourrait être appréhendée comme une étape où certaines mises en œuvre de la procédure ou du projet sont décidées mais dont l'approche globale n'est jamais pas figée. Elle n'empêcherait plus d'ultérieures appropriations ou actualisations et, par voie de conséquence, elle serait moins contestée. A ce titre, l'enquête publique pourrait être l'amont d'une concertation préalable...

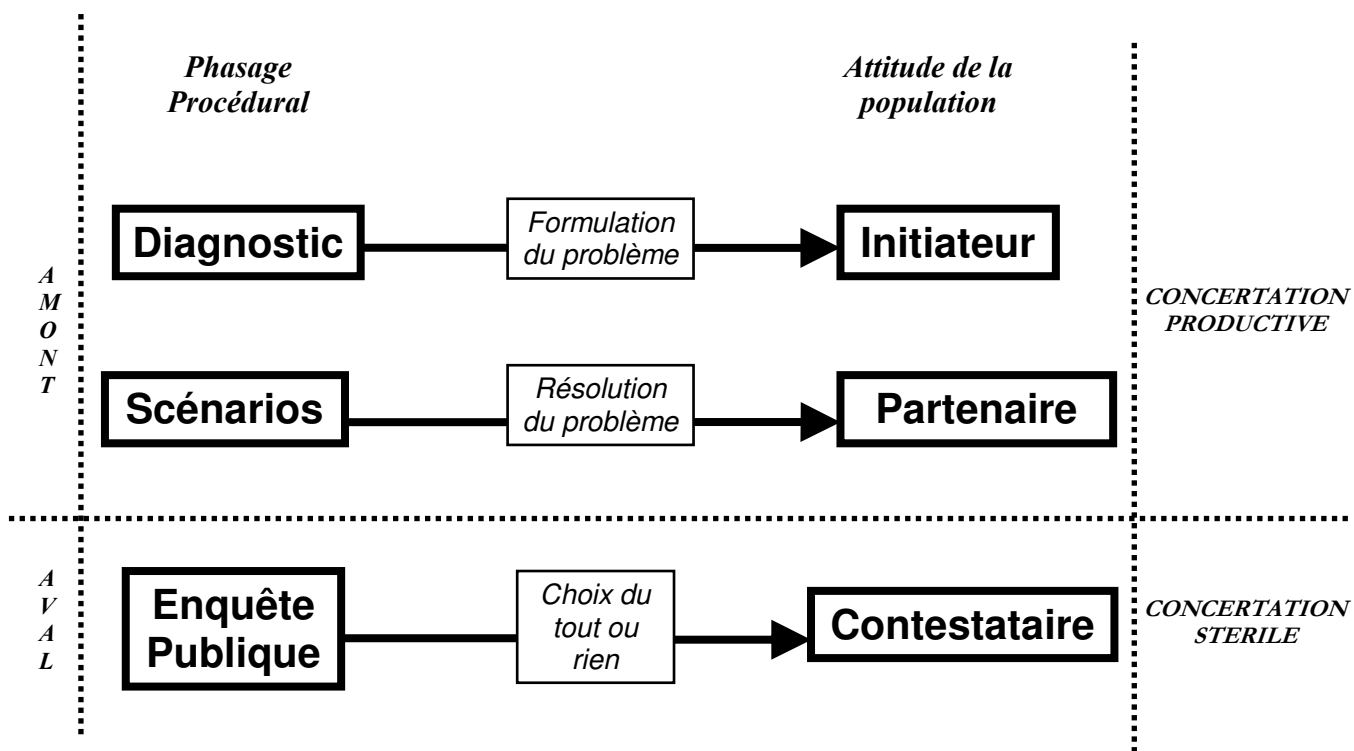


Figure 3 : La concertation dans la procédure

### 3.1.2 / LA PROCEDURE DE LA CONCERTATION

Les instruments de l'action publique ne sont jamais totalement neutres et transparents<sup>110</sup>. Autrement dit, ils ne constituent pas des objets malléables à merci. Ils sont, d'une part, investis différemment par les catégories d'acteurs qui contribuent de la sorte à en redéfinir les contours et la fonctionnalité. D'autre part, ils portent en eux une définition des attentes et des publics qu'ils contribuent de ce fait à sélectionner. Par là, on voudrait montrer que la concertation suppose un acte d'engagement de la part des acteurs, mais, en retour, elle produit des effets sélectifs par le haut.

#### 3.1.2.1 / LA JUXTAPOSITION DE DEFINITION DIFFERENTE DE LA CONCERTATION

La concertation constitue désormais une composante essentielle des processus d'action publique qu'elle pénètre à des moments variés. De ce point de vue, nos deux terrains d'enquête ont offert l'opportunité de réfléchir sur des temporalités différenciées : d'un

<sup>110</sup> Lascoumes P, Le Galès P, dir. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

côté, l'enquête publique en aval de la procédure PDU ; de l'autre, la concertation préalable en amont du projet d'extension du tramway. De fait, ces deux dispositifs de concertation ont des contraintes (notamment réglementaires) et des logiques qui leur sont propres. Mais au-delà de ces différences essentielles, elles font l'objet d'appropriations et d'investissements variés. Chacune des catégories d'acteurs, si l'on s'en tient momentanément à ce niveau d'analyse, repérés jusque-là – élus, techniciens, bureaux d'études, associations – s'efforcent de cadrer la procédure de concertation, c'est-à-dire de lui donner un sens, en interprétant notamment son utilité pour s'engager dans le processus. En effet, tout porte à croire que la mise en place de procédures de concertation représente une véritable contrainte dans les activités quotidiennes de ces catégories d'acteurs. Bien entendu, ces contraintes sont différentes pour chacune de ces catégories : réunions supplémentaires avec le risque de s'exposer à des critiques et des demandes hétérogènes pour les élus, préparation des réunions (réalisation de documents-supports, compte-rendu...) et maîtrise d'un langage public pour les techniciens et les bureaux d'études, familiarisation avec des normes techniques et faculté à s'exprimer en des termes recevables pour les associations et les citoyens... Voilà autant d'exigences associées aux procédures de concertation qui pèsent de fait lourdement – au sens premier d'un surcroît de travail - sur la participation des acteurs. Rappeler ce truisme, c'est une façon de suggérer que la concertation se définit peut-être avant tout comme une contrainte qui transforme potentiellement les pratiques de ces acteurs. Significativement, plusieurs d'entre eux ont rappelé les efforts requis pour participer aux réunions de concertation :

- en termes de temps  
« *Il y en avait une [réunion] dans chaque ville, mais bon après il fallait être disponible au bon moment au bon endroit* » Jean-Michel Clauss, président de l'association VIVA06.
- de compétences  
« *Il faut montrer sur des croquis que tout n'est pas figé* » Maxime Bonis, directeur adjoint de la mission tramway
- ou tout simplement de savoir-faire relationnels  
« *Deux ou trois types vous rentrent dedans, mais on leur renvoie la balle. Comme en plus c'était politique, certains disent qu'aux premières réunions sur le tramway, je m'en suis pris plein la gueule. Moi je ne trouve pas, et puis ça me plaisait bien. Mais c'était quand même un petit peu dur* » Alain Sanz, adjoint au maire de Nice

À l'évidence, la concertation requiert de la part de tous une adaptation comportementale qui peut s'avérer coûteuse. Elle est donc d'abord perçue comme génératrice de contraintes, ou tout du moins d'exigences qui supposent un investissement.

Aussi pour compenser cette dimension contraignante, peut-on penser que tous s'engagent dans la procédure de concertation parce qu'ils y voient là une ou des opportunités. Quand bien même serait-elle imposée par la réglementation, la concertation peut ouvrir des possibilités pour les différentes catégories d'acteurs. C'est bien dans cette perspective qu'ils s'efforcent de cadrer la concertation en y projetant des attentes. Par là, ils contribuent assurément à en définir le sens. Ils procèdent ainsi à un travail de délimitation des enjeux de la procédure. Parce que l'engagement au niveau individuel n'est jamais totalement forcé, il suppose de reposer sur des motifs d'action qui peuvent évoluer au cours du temps de la concertation. En ce sens, on peut considérer, d'une manière générale, que la contrainte que représente la participation à une procédure de concertation se conjugue avec l'effort de la transformer en une ressource. Nous voudrions ainsi montrer qu'une procédure de concertation peut cristalliser des représentations variées en tant que moment dans le temps du projet à partir du moment où elle s'impose à tous.

Pour les élus engagés le plus activement dans la concertation tant du PDU que du tramway, celle-ci peut se définir par trois types de fonctions.

Tout d'abord, la concertation apparaît comme un moyen de travailler l'acceptabilité sociale d'une politique de déplacements qui, dans le contexte d'un étalement des travaux de la première ligne du tramway, risquait de se heurter aux crispations de la population :

*« On a vraiment intérêt si on veut aboutir à de bons dossiers, à de bons projets, et en plus à ce qu'ils soient portés par la population, soutenus, il faut qu'il y ait cette concertation »* Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer.

Elle représente l'occasion d'impliquer la population et de construire un consensus. Dans cette logique, elle s'inscrit dans la recherche d'un nouveau mode de gouvernance qui rejoint les réflexions académiques sur la nature processuelle de l'action publique. Les propos politiques sont en effet pas loin de reprendre, quasiment mot pour mot, certaines des analyses développées aujourd'hui dans les sciences sociales qui pointent l'importance prise par les mécanismes incrémentaux de portage collectif sur l'imposition d'une forme de rationalité substantielle<sup>111</sup>. La concertation se présente comme un cadre offert aux citoyens pour participer à la fabrication de l'action publique. De cette conception, il est finalement attendu de la concertation moins des solutions précises que des effets co-latéraux de mobilisation sociale qui ne se limitent donc pas au seul temps circonscrit de la procédure, mais qui s'exprimeront éventuellement à plus long terme. Significativement, les élus n'ont souvent pas hésité à avouer que la production de la concertation ne peut s'évaluer à la seule aune d'une phase limitée dans le temps, mais aussi s'apprécier dans le futur dans les

---

<sup>111</sup> Pour une présentation de ces nouvelles logiques, cf. Gaudin JP, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

futures débats et concertations qui accompagneront l'opérationnalisation des grands principes adoptés pour le PDU et l'extension du tramway :

*« Parce que tout ce que vous recueillez en amont est gagné et va vous faciliter la vie ensuite, le jour où vous arriverez à l'enquête publique où vous pourrez dire 'on est cohérent avec ce que vous, population, vous avez dit' » Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer.*

Ensuite, la concertation n'en revêt pas moins quand même une dimension substantielle. Mais celle-ci semble se limiter à une fonction secondaire consistant à « corriger » ou à « éclairer » des points restés obscurs. En ce sens, la production de la concertation ne doit pas tellement porter sur les grands choix d'orientation qui, comme on l'a vu précédemment, sont davantage appelés à fédérer, que sur des « détails » :

*« Vous vous apercevez à ce moment-là que personne n'avait perçu un petit détail comme ça, que seul quelqu'un qui est dans la rue, qui habite un quartier, qui a une vision, je dirais particulière, pouvait voir. Donc je suis favorable à ces concertations, je pense que nous, au sens large les institutionnels, on a besoin plus que jamais » Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer*

Cette façon de voir a ceci d'intéressant qu'elle relaie, certes implicitement, le discours éculé sur la distance entre l'institution et la société pour affecter à la concertation cette fonction corrective ou vigilante. C'est bien dans cette perspective que les intérêts localisés (qualifiés de « particuliers ») sont légitimés dans cette conception. Il reste que si la concertation peut se définir en termes de produits substantiels, elle est avant tout cantonnée à des détails.

C'est qu'enfin, la concertation, aux yeux des élus, ne saurait en rien remettre en cause ou concurrencer l'ordonnancement démocratique des rôles. L'élu demeure le décideur pour lequel la concertation fournit des informations supplémentaires susceptibles d'éclairer ses choix. C'est à lui seul qu'il revient de savoir ce qu'est le bien commun. Selon ce cadrage, la concertation est une aide au pouvoir, et en aucun cas un mode de fonctionnement alternatif :

*« Il appartient à nous, élus, puisque vous êtes en charge de responsabilités, c'est vous qui devez prendre la décision, et moi en tant qu'élu j'assume tout à fait ce rôle de prendre la décision » Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer*



Autrement dit, la concertation ne saurait contester la répartition classique des tâches qui attribue à l' élu la tâche d'incarner l'intérêt général face aux citoyens. Dans cette logique, on comprend mieux du même coup la hiérarchisation précédente des objets susceptibles d'être amendés.

Pour les techniciens, la concertation représente assurément une contrainte qui les oblige à transformer leurs pratiques en intégrant et en anticipant une dimension communicative, mais aussi en préparant toutes les réunions publiques par la production d'un appareillage communicationnel (plaquettes, power point...). Par ailleurs, ils partagent avec les élus le sentiment qu'elle ne peut porter avant tout que sur des détails, et moins sur les choix stratégiques qui sont à faire partager au cours de la procédure. Bref, on pourrait dire que pour les élus et les techniciens, l'intérêt de la concertation se joue à un double niveau : celui des principes et des choix structurants qu'il s'agit de rendre visible et de faire partager ; celui des amendements localisés qu'il s'agit d'intégrer pour compléter le projet et éviter les conflits.

*« Il y a des points qui peuvent être évoqués et qui méritent analyse. Et qui peuvent permettre de corriger certaines choses. Alors je ne dis pas jusqu'au point de modifier ou décider le contraire sur l'opportunité de cette réalisation. Mais après il peut y avoir toutes les observations qui sont formulées pour améliorer la réalisation : si ce n'est l'emplacement d'une station ou quelque chose comme ça » Georges Legal, directeur général des services à la mairie de Saint-Laurent-du-Var*

Dans tous les cas, la procédure de la concertation n'apparaît que comme une séquence qui, par son formalisme, se clôt à un instant précis, mais qui n'est pas forcément le plus décisif. Si, on l'a vu, pour certains élus les effets productifs peuvent être différés dans le temps, pour les techniciens la concertation se joue aussi – et avant tout - « sur le terrain ». Là, elle y prend une dimension opérationnelle et met à l'épreuve leur capacité de dialogue. La concertation circonscrite par les procédures administratives est donc perçue comme une séquence parmi d'autres. Ajoutons que si la concertation « de terrain » est mise en valeur, c'est qu'elle est définie différemment : elle y prend un tour moins public, qui signifie, dans cet état d'esprit, moins politique. En effet, plus la concertation est ouverte au grand public, plus elle est qualifiée de politique par les techniciens, prompts dès lors à s'effacer.

Mais les techniciens sont aussi tentés de voir dans la concertation une ressource mobilisable dans leurs rapports avec leurs interlocuteurs des processus de l'action publique. En effet, la concertation peut aussi constituer un soutien pour « faire passer » une option technique en revendiquant le soutien de la population. Dans cette perspective, elle s'apparente bien à un nouvel outil parmi la palette des ressources activables par les

techniciens. Elle est ainsi réappropriée dans un sens plus politique qui, sous couvert d'ouverture, offre l'opportunité de soutenir et renforcer une option technique :

*« [Il y a eu] une quasi unanimité pour que le tramway arrive à Anatole France, plus qu'autour d'Auchan, c'est quasi-unanime. La démonstration a quand même été faite que si on avait une chance d'avoir le tramway à moyen terme, ce serait à cet endroit, sinon ça risquait de reporter à beaucoup plus loin » Robert Bérenghier, responsable des services techniques de la mairie de la Trinité*

On voit ainsi que, contraignante, la concertation peut aussi être appropriée pour la transformer en une ressource de plus dans les négociations techniques qui accompagnent un projet ou encore dans les organisations administratives. Ainsi, la concertation autour du PDU a-t-elle pu offrir l'occasion à son porteur dans les services communautaires d'essayer de se faire une place alors même que l'essentiel de la direction des déplacements était investie sur le dossier du tramway. Dans ce cadre, elle représente une source d'affirmation pour faire prévaloir auprès des techniciens un élargissement de la problématique des déplacements au-delà du seul transport en commun en site propre.

Pour les associations, la concertation semble toujours suspectée d'être biaisée ou limitée. Reste qu'elle est perçue et définie comme une sorte de « fenêtre d'opportunité », et ce au moins à un double titre. D'une part, la concertation est appréhendée comme une occasion de s'informer et d'obtenir des clarifications sur un projet :

*« Nous nous sommes plus ou moins imposés pour donner notre avis car nous avons ouï dire que l'un des tracés devait passer par le boulevard Victor Hugo » Josiane Pastorel, présidente du comité de quartier Victor Hugo.*

Elle revêt de la sorte une fonction cognitive qui contrebalancerait la supposée fermeture traditionnelle des processus d'action publique. La concertation est ainsi définie comme un moyen de compenser le fonctionnement routinier des administrations territoriales et de rompre, même de façon limitée, avec leur cloisonnement. D'autre part, cette dimension n'aurait qu'une utilité limitée si elle ne se conjugait pas avec un autre type de cadrage consistant à en faire une fenêtre pour sinon imposer, du moins donner une visibilité aux intérêts défendus :

*« C'est important [de participer], car nous sommes des acteurs, des acteurs de la ville, comme tout le monde d'ailleurs : les résidents sont des acteurs d'une certaine façon, les commerçants peut-être un peu plus parce que nous sommes sur place » Georges Lions, président de la FCNA*

Autrement dit, c'est l'occasion de faire entendre des revendications particulières soit en résistant à des choix effectués, soit en plaidant en faveur de nouvelles pistes. Ce qu'il est intéressant de retenir, c'est que la procédure de concertation apparaît rendre possible l'expression de revendications particulières et/ou localisés qui ne semblent guère trouver leur place dans d'autres types de séquences, tels la séquence électorale. Ici, la concertation se définit comme une séance de confrontation de projets publics avec des intérêts singuliers.

Au total, convenons que la concertation cristallise des acceptions et des cadrages hétérogènes qui ne concordent pas nécessairement. Elle s'apparente en un certain sens à un compromis entre ces différentes logiques d'engagement. Ceci explique du même coup qu'elle peut être critiquée, par les uns et les autres, dès lors que l'on change de perspective : les uns stigmatiseront – tels les élus et les techniciens à l'égard des comités de quartier - le manque de généralité des intérêts défendus, les autres – tels les associations à l'égard des pouvoirs publics – dénonceront le caractère illusoire d'une concertation rétive à prendre en compte les demandes habitantes.

### 3.1.2.2 / LA DEFINITION DU PUBLIC PAR LA PROCEDURE

Il est fréquent d'étudier une procédure de concertation sous l'angle des « bonnes raisons » qui poussent les uns et les autres à s'y engager. Il l'est moins en revanche de considérer qu'elle contribue à prédéfinir son public. Certes, on sait – et il n'est pas inutile de le rappeler tant cette tendance est sociologiquement structurante – que les dispositifs de concertation sont très inégalement investis selon les profils sociaux : pour le dire autrement, ils requièrent des compétences et savoir-faire (oratoires notamment) qui pèsent fortement sinon dans l'exclusion, du moins dans la mise au silence de certaines franges de la population. Les personnes les plus actives dans la concertation ont des prédispositions acquises généralement par une socialisation professionnelle, militante, etc. Au-delà de ce rappel, on voudrait montrer, ici, que la concertation conduit à définir et solliciter des publics typés qui sont, pour partie, imaginaires. Un peu comme Mary Douglas suggère que les institutions pensent<sup>112</sup>, il est possible d'avancer que la procédure de concertation pense ses publics. Plus concrètement, les responsables publics anticipent et définissent le public : ils le chargent *a priori* d'attentes qui peuvent peser sur le fonctionnement du processus<sup>113</sup>.

Dans cette perspective, il ressort que les responsables publics manifestent une attente contradictoire à l'égard du public. D'une part, ils attendent de la concertation un moyen de s'adresser à des franges de la population auxquelles ils arrivent de plus en plus

<sup>112</sup> Douglas M, *Ainsi pensent les institutions*, Paris, éd. Uscher, 1989.

<sup>113</sup> Blondiaux L, « Publics imaginés et publics réels. La sollicitation des habitants dans une expérience de participation locale », in Cefaï D, Pasquier D, dir. *Les sens du public*, Paris, PUF, 2003.

difficilement à s'adresser. La concertation est vue alors comme l'opportunité d'élargir le spectre des opinions qui s'expriment traditionnellement. Bref, c'est un moyen de s'ancrer dans le social. C'est une forme de *public anonyme* qui est espéré afin de déborder au-delà des publics traditionnellement investis dans les processus d'action publique (associations, comités de quartier). Plus la concertation est ouverte, plus est attendue la participation d'un public d'habitude silencieux. C'est une façon, pour les responsables publics, de faire s'exprimer les mécontentements et les demandes qui seraient susceptibles de s'exprimer autrement (par voie électorale par exemple). C'est une manière de transférer des paroles habitantes dans un langage de l'action publique. Les procédures de concertation sont ainsi pensées un peu idéalement comme susceptibles de s'adresser au plus grand nombre sans prise en compte des barrières sociales qui jouent en pareil cas. Rechercher ce public silencieux (par des affichages, un site Internet...) trahit aussi peut-être une interrogation quant à la représentativité des associations traditionnellement associées. Les élus connaissent les difficultés que ces associations éprouvent, au même titre qu'eux, pour incarner les intérêts du plus grand nombre. C'est pourquoi la concertation est idéalement rattachée à la figure d'un public large et anonyme.

Mais, parallèlement, de ce public est attendue une capacité à s'exprimer dans le langage de l'action publique. C'est dans cette perspective que se comprend la diffusion de toute une série de documents préparatifs destinés à informer ce public des différents paramètres du débat. En d'autres termes, ce public est pensé également comme « un public arraisonné que le politique [se fait] fort d'éduquer et de persuader en l'informant notamment des contraintes pesant sur l'action publique »<sup>114</sup>. Sollicité, le public se doit de se prononcer sur les enjeux de l'action publique formulés en termes de bien commun. Il est appelé ainsi à fournir une information utile, c'est-à-dire codable par les spécialistes du projet. De fait, il est perçu comme un public qui se doit de se montrer dépolitisé et non attaché à des positions idéologiques. Par là, il s'agit de défendre l'image d'un public non replié sur des revendications définies *a priori*, mais prompt à s'adapter aux contraintes de l'action publique. Les représentations des responsables publics dessinent ainsi une figure relativement abstraite du public.

On devine aisément que cette figure ne correspond que (très) imparfaitement aux publics réels. En effet, ces procédures peuvent être détournées de l'intention initiale – faire parler un public anonyme - du fait de la capacité des acteurs à se saisir de l'opportunité offerte par la concertation pour exprimer des contestations ou des revendications qui ne correspondent pas nécessairement aux attentes initiales. Ainsi, à y regarder de près, il s'avère bien que le public réel que l'on retrouve dans les différentes procédures est pluriel et s'en tient, pour chacune de ses composantes, aux registres qu'elle maîtrise le mieux :

---

<sup>114</sup> Ibidem.

- tout d'abord, le public des associations sectorielles (associations de cyclistes, d'usagers du rail...) emprunte le plus la forme d'expression de l'expertise : il s'agit de se spécialiser sur un angle de la problématique en y défendant, de la manière la plus précise possible, des revendications ;
- ensuite, le public des associations à base territoriale (comités de quartier, collectifs d'habitants) emprunte avant tout la forme d'expression de la doléance : il s'agit là de défendre un cadre de vie en manifestant sinon une opposition, du moins une méfiance à l'égard de tout élément perturbateur de celui-ci.
- Enfin, le public sans engagement s'emploie d'abord à s'informer, à écouter, voire à réagir sous forme d'approbations ou désapprobations gestuelles. Comme l'ont souligné plusieurs de nos interlocuteurs, les réunions les plus ouvertes ne donnent rarement lieu à des questions du « grand public », suppléé dans cette tâche par les représentants des associations.

Dès lors, au regard de ce décalage entre les publics attendus et les publics réels, les élus et les techniciens manifestent le plus souvent une déception. Le public anonyme ne s'exprime guère plus à travers les procédures de concertation. Quand il le fait, c'est le plus souvent sous la forme de prises de position localisées et particularistes. Dans la mesure où la concertation, et plus généralement les dispositifs participatifs actuels, sollicite l'expression des intérêts de la société civile, elle se prête bien à des prises de position non généralisables et davantage indexés à des appartenances localisées : les uns mentionneront leur connaissance ou leur mémoire du quartier, d'autres encore évoqueront qu'ils partent de leur expérience, etc. Le public prend donc des formes plurielles, et ce plus la concertation est ouverte. Mais cet ancrage localisé des prises de position ne coïncide pas exactement avec la figure abstraite du public.

Dès lors, les responsables publics en sont conduits bien souvent à reconnaître la productivité de la concertation avec les associations les plus proches de l'expertise :

*« Des gens comme eux, oui [ils amènent une plus-value au projet] parce qu'ils connaissent la question, parce qu'ils sont documentés et qu'à partir du moment où on choisissait le fer, ils étaient ouverts et favorables. Donc après ils ne pouvaient qu'améliorer le projet par leur technicité »* Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer

Mais, ils butent du même coup sur l'enjeu initial de définir de manière plus large le public concerné et sur l'hypothétique acceptabilité sociale des projets tant ces associations rassemblent une minorité très active et, assurément, peu représentative. Autrement dit, on a davantage à faire à une juxtaposition de publics aux propriétés différentes, très inégalement

mobilisés par les enjeux de la concertation et, de fait, très inégalement disposés à entrer dans une logique d'échanges avec les responsables publics selon le modèle idéal de la délibération.

---

## 3.2 / LES LIEUX DE LA CONCERTATION

---

De la concertation est attendue idéalement l'élaboration d'amendements et de propositions susceptibles de nourrir le projet présenté. Mais bien souvent cet objectif théorique résiste mal à l'épreuve de la réalité et suscite plus de frustrations que d'émerveillement. Comme l'a déjà montré ce rapport, la concertation s'accompagne fréquemment de sentiments ambivalents quant aux tenants et aboutissants du processus et à ses impacts. Des participants peuvent déplorer, entre autres, de n'avoir pas été suffisamment informés en amont ou bien de n'avoir qu'une influence limitée. D'autres pourront regretter de ne pas avoir eu l'opportunité de s'exprimer. En ce sens, il n'est sans doute pas incongru de penser que la concertation suscite mécaniquement la frustration au regard des attentes idéales qu'elle charrie. En même temps, elle est rarement subvertie par la contestation ou la déception – du moins dans les cas qui nous intéressent ici.

Mais, la concertation n'en reste pas moins confrontée à la difficulté de réunir ensemble une diversité d'acteurs aux stratégies, capacités de mobilisation et intérêts hétérogènes, pour ne pas dire contradictoires. Comment prendre la mesure de cette diversité ? Poser cette question n'est pas seulement l'occasion de formuler quelques propos synthétiques à l'approche de la conclusion de ce rapport, mais tenter d'esquisser quelques éléments de réflexion et d'action pragmatiques sur l'équation d'une procédure de concertation : à la fois participer à l'élaboration d'un projet *collectif* et reconnaître la *diversité* des participants. Cette tension, dont on mesure d'ores et déjà le caractère problématique, est au cœur justement de la conduite de la concertation et, sans doute, l'une des clés de sa « réussite » ou, tout du moins, de sa « bonne tenue » : la concertation est une procédure *publique* qui invite des acteurs *particuliers* à s'exprimer. Ce dernier adjectif – « particuliers » - renvoie d'ailleurs aussi bien à la variété des intérêts convoqués qu'au statut de la parole. De là découlent plusieurs questions : comment s'accommoder de cette variété d'intervenants aux logiques d'action différenciées ? Comment se conjuguent les points de vue particuliers avec les enjeux du débat public dans ce type de procédure ? La première de ces questions est relative aux moyens de faire tenir ensemble des acteurs qui ont des compétences, des attentes et des opinions variées : comment s'adresser à ces acteurs ? Doit-on s'en tenir à un format de concertation homogène ? La seconde fait écho aux manières de se légitimer dans l'espace public de la concertation pour se faire entendre : de quel droit chacun se prévaut-il pour tenter de peser sur le projet ? Comment se construit la légitimité dans la procédure ?

Pour répondre à ces questions, nous proposons ici de nous intéresser aux lieux de la concertation, entendus dans un double sens :

- spatial : la concertation se matérialise dans des dispositifs qui délimitent des espaces de débats ;
- rhétorique<sup>115</sup> : la concertation s'appuie des registres discursifs qui ont une valeur autant instrumentale (des outils qu'on use dans les débats) qu'identitaire (des façons de se présenter que l'on met en avant pour se faire reconnaître).

S'intéresser aux lieux de la concertation sera ainsi une manière de soulever quelques pistes sur la prise en compte de la diversité dans une concertation sur un projet public.

### **3.2.1. LES ECHELLES DE LA CONCERTATION**

---

Dans un processus de concertation, il est beaucoup question d'échelles tant en ce qui concerne le « design » des dispositifs susceptibles de générer une participation que l'horizon du débat à l'aune duquel le projet prend sens pour les participants. Il s'agit à la fois de définir le bon format d'expression (où peut-on participer ?) et le bon niveau de projection (sur quoi participer ?). Autrement dit, nous nous intéresserons tout d'abord à la variété des supports utilisés dans la concertation et à leur adéquation aux différents types d'acteurs ; ensuite, nous évoquerons la variété des objets spatiaux sur lesquels se prononcent les participants d'une procédure de concertation. Dans les deux points, nous serons amenés à considérer l'enchevêtrement des échelles dont la mise en cohérence ne va pas de soi<sup>116</sup>

#### **3.2.1.1. LES LIEUX-SUPPORTS**

À travers les deux types de procédures de concertation étudiés dans ce rapport (le PDU et l'extension du réseau de tramway), on a eu l'occasion de voir se déployer un appareillage très sophistiqué : réunions publiques, groupes de travail, comités techniques, registres écrits de l'enquête publique, questionnaires, forums Internet, etc. Pour classer tous ces supports, on peut partir d'une distinction simple entre :

- les arènes ouvertes : c'est-à-dire celles qui ne font pas l'objet d'un filtrage des participants et qui sont même ouvertes au grand public avec une différence

---

<sup>115</sup> C'est la théorie de l'argumentation de Perelman C qui a permis de rappeler cette définition du lieu comme « magasin d'arguments », cf. *L'empire rhétorique*, Paris, Vrin, 1977.

<sup>116</sup> Tsiomis Y (dir.), *Échelles et temporalités des projets urbains*, Paris, PUCA/ éd. J.-M. Place, 2007.



entre celles qui requièrent une participation physique (les réunions publiques, registres écrits dans les mairies) et celles qui peuvent faire l'objet d'une participation distanciée (forums Internet, questionnaires...);

- les arènes fermées : c'est-à-dire celles qui reposent sur une sélection des participants, quand bien même les règles ne seraient pas explicites, ou en tout cas sur une reconnaissance minimale d'un statut d'invité (commissions et groupes de travail).

Dans la réalité, la distinction n'est sans doute pas aussi tranchée et renvoie bien plus à des différences de degrés. Il n'en demeure pas moins qu'elle indique une différence de statut des acteurs avec, dans le premier cas, une participation élargie et, dans le second cas, une participation plus restreinte. Concrètement, on trouve dans le premier cas un public plus anonyme et hétérogène alors que dans le deuxième cas, il s'agit avant tout de partenaires associatifs reconnus par la puissance publique comme des interlocuteurs privilégiés. La procédure en vue de l'extension du tramway illustre le premier cas avec l'organisation dans plusieurs communes de l'agglomération niçoise de réunions ouvertes où le public le plus large était invité à s'informer sur les diverses options de trajets tout en pouvant s'exprimer par d'autres moyens comme le site Internet ouvert pour l'occasion ou les questionnaires diffusés très largement. En revanche, la procédure mise en place en vue de l'élaboration du PDU s'est certes appuyée, dans le cadre de l'enquête publique, sur la mise à disposition de registres pour l'ensemble de la population dans les différentes mairies de l'agglomération ; mais, en amont, elle a été précédée par une concertation plus restreinte sous forme de groupes de travail réunissant, aux côtés des techniciens, élus et bureaux d'études, un petit nombre d'associations spécialisées et thématiques.

Dans le cas des arènes ouvertes, on y trouve logiquement des acteurs aux statuts hétérogènes : des groupes organisés, et plus spécialement des associations de quartier, des associations thématiques ou encore des associations alternatives, ainsi que des citoyens ordinaires. Chacun est invité à prendre la parole et à s'exposer en public au regard du projet présenté. Si ce dispositif est potentiellement risqué par l'absence préalable de sélection des participants, il n'en revêt pas moins dans le cas du tramway de l'agglomération niçoise un caractère finalement consensuel. En effet, pour plusieurs des enquêtés, cette concertation grand public a plutôt été pacifiée avec des controverses maîtrisées et limitées :

*« J'avoue, sur Saint-Laurent, il n'y pas eu tellement de discussions »*  
Georges Legal, directeur général adjoint des services à la mairie de Saint-Laurent-du-Var

« Question : *la réunion a-t-elle donné lieu à des débats ?*

Technicien : *un petit peu, mais pas polémique : des questions techniques, des confirmations de délais, mais toujours dans le bon sens, pas de contestation sur la venue du tramway... »* Robert Bérenghier, responsable des services techniques à la mairie de la Trinité

Comment comprendre ce relatif consensus dans des dispositifs théoriquement ouverts ? Comment comprendre que les controverses ne débouchent pas, là, sur des conflits ? Tout d'abord, il convient de rappeler que, dans ces arènes ouvertes, la capacité à prendre la parole est très inégalement répartie : elle suppose, en raison de cette exposition dans une salle d'anonymes et devant un parterre d'élus et de techniciens, de maîtriser, le plus souvent, un savoir-dire sous peine de susciter la désapprobation collective ou, en tout cas, les railleries de la majorité. Elle implique une capacité à inscrire son point de vue dans une logique de bien commun sous peine d'être taxé de défendre des intérêts « particularistes ». Mentionnons le cas de cet entretien avec un technicien d'une commune de l'agglomération niçoise : alors qu'il évoque un relatif consensus parmi le public, il se rappelle quand même l'opposition de certains. Alors, à la remarque de l'interviewer qui lui demande s'il s'agit bien d'un membre d'une association de citoyens, il ne peut cacher sa résignation sur la possibilité d'échanger avec une personne qui se cramponnerait à des positions extrêmes : « *c'est à elle que je pensais [...] elle est toujours pour un métro entre Sophia-Antipolis et Nice. Bon... c'est une position* »<sup>117</sup>. Bref, quand bien même seraient-ils ouverts au plus grand nombre, les débats ne sont pas pour autant gages d'une accessibilité pour tous et d'une conflictualité. Plus encore, pour les organisations les plus activistes et les plus contestataires des choix publics, le risque est grand d'apparaître comme des « obstacles » aux débats et aux décisions, comme de seuls forces « critiques » réfractaires au « changement ». Une fois rappelé ce point, on peut difficilement nier que, pour le grand public, la simple participation aux arènes ouvertes de concertation est en elle-même un signe d'engagement. Elle semble se suffire à elle-même pour certaines franges de la population peu accoutumés à être intégrés dans les processus décisionnels. Le fait d'écouter des responsables publics et de s'informer peut déjà être considéré comme une satisfaction gratifiante pour le citoyen ordinaire qui n'implique pas nécessairement une prise de parole.

Significativement, les principales critiques relatives à la concertation ouverte sur le tramway n'ont pas tant porté sur les solutions proposées, que sur l'information disponible et diffusée en amont, ainsi que sur quelques points d'éclaircissements quant aux conséquences (en termes de travaux par exemple) du passage du tramway par telle ou telle rue. Par contre, les tentatives de redéfinition des enjeux du projet, à partir desquels peut s'imaginer une construction alternative de l'intérêt général, ne semblent guère avoir leur place ici. Autrement dit, les arènes ouvertes semblent bien relever avant tout d'une

<sup>117</sup> Georges Legal, directeur général adjoint des services, mairie de Saint-Laurent-du-Var, le 21/03/08

dynamique de partage et d'enrôlement dans un projet en cours de constitution. Elles ne sont pas nécessairement bien faites pour engager un travail de co-construction substantielle des problèmes et des traitements. Si les critiques ne sont pas absentes de ce genre d'arènes, elles apparaissent principalement comme l'actualisation de points de vue constitués sur des projets délimités.

Loin de nous l'intention de reprendre à notre compte la critique traditionnelle sur la manipulation opérée par les procédures de concertation, il s'agit simplement de soulever l'hypothèse que la performance de cette échelle se mesure sinon moins, ou en tout cas autant en termes substantiels que relationnels. En effet, comme une démarche de projet, la concertation ouverte vaut peut-être plus par ce qu'elle induit « *d'effets latéraux de coalition, d'harmonisation cognitive, de réactualisation d'une identité collective* »<sup>118</sup>. Dans ce cadre, notre objectif est de mieux apprécier le degré d'évaluation d'une concertation ouverte en soulignant sa capacité à faire partager des orientations. Une concertation ouverte vise, plus que dans d'autres arènes, à intéresser et fédérer des citoyens, à susciter et activer des réactions sensibles, à amener à se positionner et à intégrer le projet, travail qui s'appuie pour cela sur la production de documents et récits synthétiques, d'images et de dessins. Par cette dimension d'intéressement, la concertation en arène ouverte appelle de nécessaires prolongements devant emprunter d'autres formats (groupes de travail, ateliers, comités décentralisés et thématiques) pour clarifier et approfondir les enjeux partagés.

Aussi, au regard de ce constat sur le déroulement de la concertation dans des lieux ouverts, il n'est guère étonnant de noter la relative insatisfaction des acteurs associatifs, et notamment des associations les plus spécialisées. En effet, interrogées, leurs représentants expriment souvent des doutes et une certaine perplexité sur l'efficacité de ce type de procédures ouvertes. Face à une telle offre de participation, elles manifestent une « adhésion distanciée » : « *l'idéal participationniste, cette ouverture maximale du jeu démocratique prônée par des associations qui se sont en général constituées précisément en vue de forcer l'accès au système décisionnel, côtoie ici une tentation élitiste privilégiant une participation réservée aux citoyens activement engagés et compétents [...] Les associatifs rencontrés ont le sentiment que les instigateurs de la participation misent au fond sur la relative apathie des habitants, sur leur absence de compétence ou sur leur propension à débattre de choses somme toute mineures, pour éviter que l'arène participative ne soit le ferment d'un véritable contre-pouvoir* »<sup>119</sup>. Comme le soulignent les auteurs de l'article cité, les associations voient leur rôle d'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics concurrencé et, du même coup, déstabilisé. Elles regardent dès lors ces arènes ouvertes avec recul, en doutant de leur capacité à réellement peser sur la

<sup>118</sup> Pinson G, « Des villes et des projets. Changements dans l'action publique et institutionnalisation de nouveaux territoires politiques », in Fontaine J, Hassenteufel P (dir.), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002.

<sup>119</sup> Rui S, Villechaise-Dupont A, « Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée », *Espaces et sociétés*, n° 4, 2005.

négociation des projets publics. Les prises de position ne seraient pas suffisamment étayées pour pouvoir, de manière réaliste, être intégrées dans la décision finale. Il n'en reste pas moins que ces associations s'emploient quand même, dans la mesure du possible, à être présentes lors de telles réunions. Mais tout se passe comme si elles savaient à l'avance que l'essentiel ne se joue pas là, mais dans des négociations plus discrètes et plus techniques.

*« Les réunions [sur l'extension du réseau de tramway], on nous a donné une information, mais on sentait bien qu'il y avait une prise en considération déjà de la part des responsables du débat public qui faisaient plus passer un message véritablement que de la concertation... donc un message. Au lieu de donner à réflexion, d'essayer de rechercher, on fait passer un message. Donc les gens ont plus tendance à suivre. Donc la réflexion, elle ne vient pas. Bon moi, j'ai ressenti ça parce que ça a été court, on ne peut pas dire que ça a duré énormément » Germain Nalino, président de l'association des amis du rail*

*« Je pense qu'il y a eu un effort de fait pour tenir compte des remarques : chaque question recevait une réponse, qui n'était pas forcément satisfaisante pour le questionneur, mais il y avait un effort de prise en compte des questions et des réponses. Mais ce n'est pas pour ça que les questions posées vont modifier le projet » Jean-Michel Claus, président de l'association VIVA06*

La logique d'intéressement, que nous avons identifiée, n'est pas ici considérée de manière positive comme un enjeu de la concertation, ni comme une modalité d'approfondissement du projet. C'est pourquoi les associations sont davantage inclinées à défendre des arènes de concertation plus restreintes où elles revêtiront le rôle de partenaires des pouvoirs publics, pourront se placer dans une logique de confrontation des points de vue et négocieront des amendements. En d'autres termes, les arènes ouvertes n'auraient pas cette faculté de déboucher sur du conflit productif à l'inverse des arènes restreintes.

*« Dans un débat public, c'est pas là où on peut vraiment travailler. Si on voulait vraiment avoir la concertation des associations, on ferait des réunions participatives. Parce qu'il y a des gens qui ont la connaissance de la technique, de l'urbanisme, etc. et qui peuvent apporter leur contribution. Quand c'est divulgué comme ça dans une assemblée, ça ne veut pas dire grand chose » Germain Nalino, président de l'association des amis du rail*

Les associations admettent souvent que leur travail d'influence sur les processus décisionnels se situe ailleurs que dans les arènes les plus institutionnalisées : participation aux conseils de quartier, interpellations d'élus, sollicitation des médias qui offrent autant de scènes sur lesquelles l'échange, moins impersonnel, permettraient des avancées « concrètes » en termes de mesures substantielles.

*« Quand ça ne marche pas par ici, on attaque par là : le député, le conseiller général et les élections sont des moyens d'action. Les rencontres opportunes avec le maire, on insiste pour le faire dans le quartier. On cherche toujours au sein de la municipalité la personne qui soit la personne adéquate »* Monsieur Gajero, président du comité de quartier Pasteur

Pour les associations, ces arènes ouvertes posent finalement la question de leur reconnaissance<sup>120</sup>. Elles sont assimilées à une manière de court-circuiter les débats plus techniques et plus pointus où pourraient se révéler des controverses autrement plus conflictuelles et plus ennuyeuses pour les pouvoirs publics. Plus encore, c'est la question de la légitimité à intervenir (cf. *infra*) dans le processus décisionnel qui se dévoile à travers ces propos. L'ouverture de la concertation au grand public est une façon, à leurs yeux, de contester leur travail d'expertise mené de manière pérenne et ainsi de les dessaisir de leur rôle de coproducteur des projets publics. Aux échanges débridés qui caractériseraient les arènes ouvertes, elles opposent leur compétence et leur maîtrise des dossiers qui permettraient d'amender de manière réaliste des décisions. Ainsi, on comprend mieux pourquoi les associations expriment souvent avec le plus de perplexité leurs sentiments sur la « démocratisation » apparente de la concertation et pourquoi elles lui préfèrent des arènes plus restreintes.

Ce qui est intéressant de noter, c'est que ces sentiments associatifs ne sont pas sans faire écho aux bilans que tirent les responsables publics des différentes procédures de concertation. Pour eux, l'un des enjeux est, comme on a déjà eu l'occasion de le dire, d'essayer de trouver les moyens de concerner des franges de la population traditionnellement à l'écart des processus décisionnels et d'élargir, par là même, le spectre de leurs interlocuteurs. Quels que soient les intérêts sous-jacents à cette quête d'élargissement (court-circuiter des associations, désamorcer des contestations citoyennes non organisées, informer le plus grand nombre...), celle-ci bute souvent sur un même constat : les participants ordinaires se placent au niveau du vécu immédiat suscitant des points de vue circonscrits et la déception des responsables publics alors que ceux-ci s'accordent à reconnaître la montée de la qualification des associations auxquelles, en même temps, ils évitent de réduire la concertation. L'adresse au grand public aboutit, là aussi, à des constats perplexes sur la performance de ce type d'échanges.

<sup>120</sup> Honneth A, *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, éd. Cerf, 2000.

*« Tout l'intérêt de la concertation, c'est justement ce dialogue entre à la fois des élus, des techniciens, des bureaux d'études et une population qui s'intéresse au devenir du dossier qu'on lui présente. Il y a des dossiers qui mobilisent plus que d'autres. Alors cet avis la plupart du temps, n'est pas un avis argumenté dans la mesure où les gens qui arrivent à la concertation... on a informé avant, on a mis des panneaux, mais ça reste en général des dossiers un peu techniques [...] Là [en parlant d'une association] nous avons affaire à des gens qui sont passionnés, qui connaissent les dossiers techniquement et qui ont été, en dehors de l'idéologie si on enlève le dogme, qui ont été tout à fait des partenaires valables, intéressants, passionnants et qui nous ont accompagnés pour défendre le tram » Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer*

De ces réflexions, on peut dégager deux pistes d'interrogation :

- Il convient sans doute d'admettre la différenciation des types d'investissement dans la concertation en fonction des propriétés des participants et des arènes, ce qui invite à déployer et conduire une participation à géométrie variable. L'enjeu est de faire jouer ensemble les différentes échelles de la concertation dont les enjeux (consultation, mobilisation, négociation...) ne sont pas tout à fait identiques.
- Il serait sans doute utile d'analyser plus en détail – ce qui n'était pas à proprement parler l'objectif de cette recherche – les implications que suscitent les nouveaux modes de concertation, du type forums Internet, au regard des arènes ouvertes traditionnelles. La question à poser est de voir si la médiation de la technologie génère d'autres types d'engagements et de registres d'intervention, si elle favorise d'autres modes de réaction (agressivité, précisions, technicité...), si elle parvient à intéresser des franges de la population plus larges, et ce dans la perspective d'élaborer un dispositif de concertation complet.

### **3.2.1.2 LES LIEUX-OBJETS**

La concertation organisée autour du PDU et de l'extension du réseau de tramway avait pour particularité d'être conduite par la Communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur en tant que maître d'ouvrage. Dès lors, les orientations stratégiques et les dispositions prévues dans ces deux projets concernaient directement plusieurs communes. À ce titre, la politique des déplacements communautaire n'est pas seulement à apprécier en termes techniques et sectoriels, mais aussi territoriaux et politiques. En effet, elle concourt à la fois à constituer et consolider des systèmes d'interdépendances entre les différents acteurs

de l'agglomération, ainsi qu'à construire et donner une identité au territoire communautaire. Si l'on scrute avec recul ces projets, l'enjeu est bien de jeter les bases d'une solidarité territoriale par la révélation d'intérêts croisés, d'interdépendances et d'attentes mutuelles entre les différents partenaires de l'enceinte intercommunale. Cette ambition est d'autant plus décisive à Nice, à la différence de plusieurs autres agglomérations françaises (Rennes, Bordeaux, Lyon...), il n'existe pas de tradition intercommunale ayant permis de favoriser l'apprentissage de cette négociation inter-institutionnelle. C'est bien pourquoi la concertation étudiée dans ce rapport s'inscrit à une échelle communautaire. Significativement, les élus pilotant les groupes de travail du PDU étaient issus de différentes communes de l'agglomération (Cagnes, St Martin du Var, Vence, Nice). De même, la présentation médiatique des résultats de la concertation sur l'extension du réseau de Tramway réunissait, autour du maire de Nice et Président de la Communauté d'agglomération, des élus issus de plusieurs communes périphériques. Outre la maîtrise des flux et la réorientation des modes de déplacements, l'enjeu de cette politique est bien, en un sens, de contribuer à révéler et objectiver un territoire de projet communautaire.

Rappeler cette échelle des projets est important afin de voir si elle est partagée par les participants au cours d'un processus de concertation. De ce point de vue, force est de convenir que se joue là davantage une juxtaposition d'échelles : échelles de l'îlot, de la rue, du quartier, de la commune, de l'agglomération... Au travers des discours recueillis, on observe une superposition qui complique singulièrement la conduite de la concertation dans la mesure où l'argumentation justificative du projet est sans cesse ramenée à ces différentes échelles lors des débats. Les responsables publics et leurs techniciens se doivent ainsi, face aux questions, de répondre sur les répercussions du passage du tramway dans telle rue, sur les conséquences pour un quartier d'une mise à l'écart du trajet du TCSP, sur les aménagements de voirie nécessaires ici pour assurer la sécurité des cyclistes, etc. Ils sont ainsi contraints de modaliser une politique à des échelles hétéroclites dont la continuité n'est pas toujours évidente. Ils sont confrontés à un va-et-vient permanent entre ces divers lieux de matérialisation du projet. Cet enchevêtrement d'échelles spatiales peut dès lors être au principe d'une forme de désenchantement, notamment chez les élus et techniciens :

*« Les remarques ont porté essentiellement sur le tracé et la nécessité... Le tracé, c'est toujours pareil, parce que celui qui va habiter à côté et qui réfléchit plus à son intérêt particulier qu'à l'intérêt général... » Georges Legal, directeur général adjoint des services à la mairie de Saint-Laurent-du-Var*

Plus encore, ces différentes échelles infra-communautaires peuvent se muer en objets de la négociation. En effet, l'impact suscité par l'arrivée du tramway peut ici déboucher sur une

redéfinition des enjeux du débat autour de l'aménagement d'une zone. De même, le refus par tel Comité de quartier de connaître des travaux d'infrastructures peut être à l'origine de débats sur le nombre de places de stationnement dans le quartier, sur l'occupation de la voirie par les transports de marchandises... Autrement dit, la concertation peut conduire, dans bien des cas, à déplacer les objets dans l'espace public de discussion et à introduire des intérêts locaux non pris en compte initialement. Alors que traditionnellement, ces préoccupations locales n'intervenaient que de manière discrète dans les négociations autour de l'application de règles universelles, elles retrouvent une nouvelle légitimité dans les procédures de concertation mises en œuvre à l'échelle de la proximité. Ces registres d'expression ne sont d'ailleurs pas le seul fait des associations de défense du cadre de vie ou des associations de quartier ; ils peuvent être également investis par des techniciens et élus des communes périphériques qui voient à l'occasion d'une politique communautaire l'opportunité de mettre sur l'agenda des travaux et des projets infra-communautaires.

C'est même là tout l'enjeu des procédures de concertation pilotées par les établissements intercommunaux : alors que ceux-ci souffrent d'une légitimité défaillante<sup>121</sup>, ils se doivent de créer localement les conditions d'une adhésion des communes et des populations à des politiques réputées « éloignées » avec pour conséquence d'ouvrir de nouveaux fronts de discussion. Parce qu'elle doit prouver son efficacité et sa légitimité, l'instance communautaire est contrainte de prendre en compte et d'intégrer les préoccupations non seulement d'associations et de citoyens attachés à leur cadre de proximité, mais aussi d'administrations municipales soucieuses de préserver leur maîtrise sur un certain nombre de dossiers. Ceci amène à articuler des logiques communales à des projets communautaires. En ce sens, on comprend que la concertation génère un surplus de complexité dans la gestion des affaires publiques intercommunales. À la fois indispensable pour faciliter le portage collectif d'un projet communautaire et contraignante par l'intervention de revendications locales, la concertation se doit de conjuguer ces différentes échelles.

Dans cette perspective, il apparaît que l'un des chantiers de la concertation est bien de se décliner simultanément à différents niveaux et, pour cela, d'ébaucher plusieurs « accroches » spatiales qu'il revient aux maîtres d'ouvrage de coordonner et d'intégrer.

---

<sup>121</sup> Caillosse J, Le Lidec P, Le Saout R, « Le procès en légitimité démocratique des EPCI », *Pouvoirs locaux*, n° 48, 2001.



### 3.2.2 LES REGISTRES DISCURSIFS DE LA CONCERTATION

---

La concertation participe assurément de ce « nouvel esprit de la démocratie »<sup>122</sup> qu'a analysé Loïc Blondiaux et qui offre des opportunités inédites d'expression aux citoyens. Elle est aussi indissociable d'une transformation de l'action publique qui, s'adossant traditionnellement à l'autorité formelle conférée par la procédure électorale et à une définition stabilisée du bien commun, se tourne désormais vers une dimension plus procédurale où le processus compte autant que la substance<sup>123</sup>. Dans ce cadre, en élargissant le cercle des participants au processus décisionnel, la concertation fait peser de nouvelles contraintes argumentatives autant sur les décideurs publics que sur les partenaires, associatifs notamment : les premiers ne peuvent plus se satisfaire de l'énoncé d'orientations qui s'imposeraient d'elles-mêmes par la seule force de la représentation politique ou du savoir technique, mais doivent trouver des arguments qui relient entre eux des acteurs et des intérêts hétérogènes ; les seconds, quant à eux, doivent s'employer à travailler leur façon de s'engager dans le débat en articulant leurs revendications traditionnelles à des enjeux d'action publique. D'une manière générale, toute prise de position dans une concertation obéit en effet à des règles pour être acceptable et entendue par des interlocuteurs. C'est pourquoi elles supposent une mise en forme singulière. On ne le voit jamais aussi bien qu'avec ces sourires, à peine masqués, qui se dévoilent en réaction aux interventions protestataires virulentes ou aux revendications peu en phase avec les possibilités apparentes de l'action publique.

La concertation se présente, dans cette perspective, comme un processus d'échanges duquel se dégage un *espace argumentatif* dont on voudrait ici cerner les ressorts. Il s'agit là de considérer que la concertation renvoie à un réservoir d'arguments socialement contraint par les mécanismes mêmes de fonctionnement de l'échange. Ce réservoir a une valeur instrumentale pour les acteurs : il leur permet de négocier et de débattre. Mais il a aussi une valeur identitaire : il leur permet de se distinguer et de se faire reconnaître comme l'illustrent les propos d'un représentant d'une association de commerçants :

*« Pour nous, pour une association à très faibles moyens, notre objectif premier, c'est montrer qu'on existe surtout. Donc il faut être là un peu pour qu'on parle de nous et que les pouvoirs politiques sachent qu'on existe, qu'on s'investit, qu'on s'implique »* Georges Lions, président de la Fédération des commerçants niçois et azuréens

---

<sup>122</sup> Blondiaux L, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil, 2008.

<sup>123</sup> Lascoumes L, Le Bourhis JP, « Le bien commun comme construit territorial », *Politix*, n° 42, 1998.

Cet extrait invite, une nouvelle fois, à se déprendre d'une conception excessivement stratégeste de la concertation tant se jouent là des enjeux pluriels, et notamment des enjeux identitaires : comment se faire reconnaître dans un processus de concertation ? Comment être considérée comme un partenaire digne et crédible ? La concertation génère ainsi une dispute non seulement sur les détails du projet, mais aussi sur la légitimité à intervenir. Elle met aux prises des acteurs qui invoquent différents titres à peser sur le processus décisionnel et à infléchir les décisions selon leur point de vue. Autrement dit, la concertation a ceci de perturbant qu'elle ne s'en tient plus à la seule légitimité électorale, mais fait intervenir d'autres modes de construction de la légitimité avec lesquels les élus doivent s'accommoder. Elle repose de fait la question de la combinaison entre la logique de *généralité* au principe de l'action publique et la logique de l'expression *particulière*.

### 3.2.2.1 LES BASES D'ACCORD

Parce qu'elle cherche à intéresser des publics hétérogènes qui, on l'a vu, se placent à des échelles différentes, le processus de concertation charrie un ensemble de référents (conceptualisations, images, planches...) qui se doivent d'être acceptables et, de ce fait, suffisamment consensuelles. Les responsables publics et leurs techniciens ont pour principale contrainte argumentative d'esquisser des pistes de travail qui soient susceptibles de produire un écho auprès des acteurs invités à participer tout en s'inscrivant dans une logique de bien commun. Dans le cadre d'une politique communautaire, ils doivent notamment anticiper les intérêts des élus des différentes communes, mais aussi ceux des associations et des populations. En même temps, ils doivent afficher des orientations politiques reflétant un volontarisme communautaire. Il leur revient donc de relier entre eux et, dans le meilleur des cas, faire tenir ensemble ces différents intérêts. Outre les négociations préparatoires, cet enjeu suppose de trouver les moyens de générer une dynamique d' enrôlement<sup>124</sup>. C'est dans cette perspective que le Plan de déplacements urbains met fortement l'accent sur la « cohérence territoriale » ou sur « l'intermodalité ». Pour les responsables communautaires, ces objectifs témoignent d'un volontarisme retrouvé en ce qui concerne la maîtrise des flux automobiles. Pour les élus communaux, ils sont un moyen de sortir d'une logique d'intervention centrée sur la seule ville de Nice comme cela a pu être le cas dans le premier PDU. Quant aux associations en pointe dans la défense d'un mode de déplacement alternatif à la voiture, elles se trouvent logiquement intéressées par l'énonciation de ces nouveaux objectifs qui peuvent apparaître comme l'opportunité de contrecarrer l'hégémonie automobile. Toute une série de conceptualisations, que l'on retrouve par ailleurs dans de nombreux plans de déplacements

---

<sup>124</sup> Parler d' enrôlement nous renvoie là à la sociologie de la traduction qui a mis l'accent sur les mécanismes de *problématisation* et d'*intéressement* de différents acteurs et intérêts, cf. Callon M, « Éléments pour une sociologie de la traduction », *L'Année sociologique*, 1986.

urbains, joue ainsi un rôle de connecteur permettant d'intéresser des acteurs aux intérêts variés.

Mais parallèlement ces normes malléables susceptibles de rendre acceptables un projet et d'intégrer différents types d'intérêts peuvent apparaître comme autant d'opportunités pour décliner des propositions qui n'avaient pas été initialement prévues par le maître d'ouvrage. En effet, les acteurs invités à participer à la concertation peuvent se saisir de ces objectifs, relativement consensuels en apparence, pour en faire des bases de justification de leurs propres revendications. C'est ainsi que, comme on a eu l'occasion de le voir précédemment, le sujet de l'intermodalité a fourni l'opportunité pour des associations d'avancer des solutions techniques, telles les Vélos-stations défendus par Viva06 ; ou encore l'objectif d'utilisation des transports en commun pour les résidents est devenu une source de justification de la mise en place du principe d'un tarif préférentiel pour le stationnement résidentiel plaidé par les Comités de quartier. C'est aussi par le jeu argumentatif qu'au cours de la concertation autour du PDU plusieurs associations vont se découvrir plusieurs points de convergence leur permettant de s'organiser en collectif. Ces quelques exemples montrent que le contenu de la concertation ne peut jamais être totalement maîtrisé par le maître d'ouvrage. Au contraire, en voulant intéresser des acteurs de la société civile, celui-ci s'expose à leur offrir des accroches suffisamment ouvertes pour relayer leurs propres points de vue.

C'est bien là l'équation de la concertation : elle pousse les acteurs locaux (tels les associations ou les comités de quartier) à s'inscrire dans une logique d'action publique les contraignant à intégrer certaines contraintes et à mettre en forme de la sorte leurs revendications pour sortir de ce qu'un élu nomme le registre « idéologique » ; dans le même temps, elle leur donne la possibilité de redonner un écho à certaines de leurs propositions en les articulant aux grands principes affichés. La concertation apparaît ainsi comme un processus fondamentalement incertain. La recherche de l'acceptabilité d'une politique de déplacements se paie en quelque sorte de l'ouverture potentielle de fronts de négociation. En ce sens, l'argumentation est bien l'un des enjeux du processus de concertation. Il convient donc d'assumer cette équation, lourde d'ambiguïtés, qui, par la polyphonie du langage utilisé, permet de reformuler les problèmes et les enjeux de l'action publique sous peine de s'en tenir autrement à des mesures trop avancées qui ne feront que ressusciter des oppositions déjà constituées. De ce point de vue, on signalera cette incompréhension exprimée par certains techniciens qui, lors de la concertation autour du Tramway, s'étonnaient que les trajets proposés aient pu réactiver des opinions déjà formées de la part d'associations défendant par exemple un métro. N'est-ce pas là un signe d'une concertation qui cantonne les échanges aux seules options constituées du projet et qui s'enferme, logiquement, dans la mise en évidence de points de vue divergents. En ce sens, *« tant que le contenu du débat ne se dégage pas de la simple discussion du projet soumis à examen pour remonter vers les problèmes qui peuvent justifier une élaboration*

*collective de l'intérêt général, le débat reste enfermé dans la consultation de points de vue déjà formés. On peut en conclure que l'organisation du débat doit rechercher non une hypothétique représentation de l'opinion publique en général mais favoriser les processus de 'concernement' par lesquels personnes ou groupes peuvent se constituer en acteurs sociaux en ayant part à l'élaboration du nouveau que fait surgir le débat dans le processus de décision d'un projet »<sup>125</sup>. Pour le dire autrement, une concertation doit se risquer à proposer des axes de travail suffisamment ouverts pour que leur clarification soit justement l'enjeu du processus délibératif et d'une reconfiguration des opinions constituées.*

### **3.2.2.2 LES BASES DE LA LEGITIMITE**

Pendant longtemps, l'action publique s'est adossée à une légitimité formelle associée au principe représentatif. Elle reposait sur une définition de l'intérêt général hiérarchique où la procédure électorale fournissait la source de l'acceptation. Elle supposait une forme de généralité qui, du même coup, discréditerait les intérêts territoriaux assimilés à des particularismes. De ce fait, les négociations avec ces intérêts étaient certes bien connues (surtout avec les travaux des sociologues des organisations), mais devaient rester discrètes. Avec la concertation, élément-clé des « nouvelles politiques locales »<sup>126</sup>, c'est le mode de construction de la légitimité à intervenir dans l'action publique qui se trouve transformé. S'inscrire dans un processus participatif suppose en effet de revendiquer un droit à intervenir et à défendre des conceptions valides qui prend des formes variées. D'une manière générale, on peut repérer trois types d'arguments identitaires pour s'imposer<sup>127</sup> : les deux premiers étant les moins inédits, nous nous attarderons surtout sur le troisième.

Dans la lignée des modes de légitimité classiques, on signalera tout d'abord l'importance encore conférée par l'onction du suffrage universel. Même si elle est aujourd'hui concurrencée, cette légitimité reste toujours fondamentale pour justifier de prises de position dans un débat public. Plus encore, elle semble emporter par elle-même une capacité à s'élever et à arbitrer entre des intérêts sans cesse plus nombreux. Au cours des entretiens et des ateliers, les élus n'ont eu de cesse de rappeler, par exemple, que la décision leur revenait avant tout dans la mesure où ils sont redevables devant leurs électeurs. Pour le dire vite, la concertation est reconnue comme un processus incontournable, mais qui ne saurait remettre en cause la hiérarchie des rôles organisée par la procédure électorale. Souvent, les élus nous ont ainsi parlé du nécessaire « respect » du

---

<sup>125</sup> Fourniau JM, « Dynamique des conflits, formes d'organisation du débat et processus de décision. L'exemple du débat public sur le projet d'extension du port de Nice », *Faire savoirs*, n° 4, 2004.

<sup>126</sup> Balme R, Faure A, Mabileau A (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

<sup>127</sup> On s'inspire là librement d'une distinction proposée par Gaudin JP, cf. *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

statut de l' élu. Dans ce registre, la généralité du propos de l' énonciateur semble aller de soi : l' élu se situerait par définition sur un plan public et collectif.

*« Il appartient à nous, élus, puisque vous êtes en charge de responsabilités, c' est vous qui devez prendre la décision... et moi, en tant qu' élu, j' assume tout à fait ce rôle de prendre la décision... »* Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer

Un autre type d' argument pour intervenir consiste à se prévaloir de la maîtrise d' un savoir ou d' une compétence. Face à la supposée complexité des problèmes publics, il revêt sans nul doute une nouvelle actualité. Ce registre d' énonciation est, on le sait, traditionnellement employé par les techniciens des collectivités pour justifier les choix proposés et opposer à l' incertitude participative l' efficacité de la compétence :

*« Est-ce qu' il est nécessaire d' organiser d' autres réunions ? Non je ne pense pas. Pas tant qu' on n' a pas avancé sur la gare, sur l' aménagement du pôle et qu' on n' a pas vraiment... On va retomber sur les mêmes arguments »* Georges Legal, directeur général adjoint des services à la mairie de Saint-Laurent-du-Var

Mais, surtout, cette manière d' entrer dans un espace n' est plus l' apanage des techniciens. Elle est aussi revendiquée par certaines associations spécialisées qui n' hésitent pas à se poser en pôles de contre-expertise face au savoir des services des collectivités territoriales. Ainsi, des associations, telles Viva 06, ont pu effectuer un travail de production argumentaire lors de la concertation du PDU et en faire un outil mobilisé dans les échanges avec les techniciens et responsables communautaires. Dans cette perspective, la légitimité de l' action publique se construit sur la base d' un échange d' arguments fondés sur une connaissance des dossiers. Là, la généralité de l' intervention de celui qui se réfère à ce type de langage réside dans la croyance en une neutralité de la connaissance. C' est pourquoi certaines de ces associations regardent avec perplexité l' entrée des citoyens ordinaires dans les processus de concertation.

Enfin, un autre registre argumentatif plus inédit et étroitement lié aux procédures de concertation renvoie à la mise en exergue d' un attachement à un espace localisé<sup>128</sup>. C' est là un type d' engagement et d' argument, endossé par de nombreuses associations de défense du cadre de vie ou de défense des intérêts d' un quartier, qui soulève de nouvelles pistes d' interrogation dans l' action publique. Là, la légitimité à intervenir ne se fonde pas sur une légitimité électorale, ni sur un savoir technique, mais sur une expérience sensible, celle d' être un habitant d' un espace concerné par le projet :

<sup>128</sup> Voir les travaux de Genestier P, cf. « Le sortilège : quand le lieu est censé faire lien », *Annales de la recherche urbaine*, n° 82, 1999.

*« Nous nous sommes plus ou moins imposés pour donner notre avis car nous avons entendu dire que l'un des tracés de la ligne 2 devait passer par le Boulevard Victor Hugo [...] l'idée étant de clarifier les dires et surtout de défendre notre boulevard car il est hors de question que le tramway passe par chez nous »* Josiane Pastorel, présidente du comité de quartier du boulevard Victor Hugo

Ce type d'argument mérite que l'on s'y arrête un peu. En effet, sa particularité est qu'il invoque une source d'inspiration (l'expérience sensible d'un quartier par exemple) qui, par définition, n'est pas généralisable et pas partageable directement par les interlocuteurs de la concertation. Il se place dans ce que Laurent Thévenot appelle un « régime familial »<sup>129</sup> où l'acteur s'adosse à un rapport privilégié à son espace de proximité. C'est ici l'appartenance à un espace infra-communautaire qui importe pour prendre position sur le projet. Cette appartenance se suffit souvent à elle-même pour nourrir la prise de parole. Cet argument contraste à l'inverse avec d'autres types d'associations qui se placent, quant à elles, dans une logique de participation à une communauté plus large (*polis*) :

*« Oui, c'est important [de participer] car nous sommes des acteurs, des acteurs de la ville, comme tout le monde d'ailleurs : les résidents sont des acteurs d'une certaine façon, les commerçants peut-être un peu plus parce que nous sommes sur place [...] je pense que c'est le devoir des commerçants aussi de participer parce que finalement les uns et les autres, on est tous des partenaires »* Georges Lions, président de la Fédération des commerçants niçois et azuréens

Revendiquer l'attachement et l'appartenance à un espace infra-communautaire est donc une façon alternative de justifier une prise de position. Ce qui est intéressant de noter, c'est qu'à la différence des débats publics organisés autour de grands projets d'infrastructures<sup>130</sup>, ces associations de quartier ne semblent pas souffrir de l'accusation « Nimby » consistant à être taxées de défendre seulement un pré-carrée. Bien au contraire, nous serions tentés de penser que la concertation suscite et autorise elle-même de tels points de vue localisés. C'est bien parce qu'ils sont habitants de tel ou tel quartier que la concertation sollicite l'opinion de ces acteurs. De ce fait ce fait, elle peut difficilement délégitimer ce langage localiste.

Pour autant, les associations qui manient cet argument localiste peuvent difficilement faire l'économie d'un travail consistant à le rendre acceptable. Elles sont en partie contraintes de le décontextualiser. C'est-à-dire qu'elles doivent aussi montrer en quoi leur espace est

<sup>129</sup> Thévenot L, *L'action au pluriel : sociologie des régimes d'engagement*, Paris, La Découverte, 2006.

<sup>130</sup> Trom D, « De la réfutation de l'effet Nimby considéré comme une pratique militante », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 1, 1999.

important à prendre en compte. Pour ce faire, la valeur de l'espace d'appartenance peut être indexée à une qualité paysagère ou encore à une qualité de vie ou bien à un équilibre socio-économique que risquerait de remettre en cause le projet en question<sup>131</sup>. C'est ainsi que la représentante de tel Comité de quartier s'opposera à un trajet de tramway en prétextant que celui-ci accentuerait les difficultés que connaît déjà son quartier qui, en raison de son bâti et de ses activités (hôtelières), ne pourrait se remettre de travaux d'aménagement et de construction.

Au final, la concertation a pour spécificité – ce qui fait toute sa difficulté - de combiner des prises de position qui se placent dans une logique de bien public – soit au nom d'une légitimité électorale soit au nom d'un savoir – et d'autres inscrites dans une logique d'appartenance localiste – au nom d'une expérience sensible. La question qui se pose par conséquent est de savoir comment concilier ces différents types d'arguments. Autant le dire : il n'existe pas de recette miracle, mais bien des montages circonstanciés qui supposent de trouver les moyens (rhétoriques et matériels) d'intégrer le particulier au général, et inversement. Ceci plaide assurément pour des objets de la concertation ouverts et évolutifs.

---

<sup>131</sup> Voir sur ces différents types de rhétorique qui permettent de consolider et crédibiliser une mobilisation locale, Cefaï D, Lafaye C, « Lieux et moments d'une mobilisation collective. Le cas d'une association de quartier », in Cefaï D, Trom D (dir.), *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans l'arène publique*, Paris, éd. EHESS, 2001.

**PRAXIS DE LA CONCERTATION PRODUCTIVE**



Scientifique, notre recherche revêt également une dimension pratique visant à identifier, par l'analyse, des leviers de changement et d'approfondissement des démarches de concertation. En cohérence avec l'esprit initial de l'appel à propositions lancé par le Groupe 11 du PREDIT 3 (*Mise en œuvre et évaluation de systèmes de procédure de débat public pour une acceptation sociale d'une politique de déplacement durables*), notre ambition est ici de nous risquer à avancer quelques pistes et à définir quelques chantiers de possibles évolutions en matière de concertation : *Mettre la recherche au service du terrain*

Tenant de tirer les leçons d'une recherche pour l'action, il s'agit non pas de prescrire doctement – alors que tout notre travail a insisté sur la nécessaire flexibilité et ouverture du processus participatif – un ensemble clos de propositions avérées, mais de se pencher plus modestement sur les conditions de possibilité d'une concertation productive. Avant de revenir sur des propositions d'ambition *pragmatique*, deux mises en garde ne sont pas inutiles :

- d'une part, notre exercice de mise en débat doit se lire comme le produit d'allers-retours systématiques entre la littérature et une expérience localisée, entre les pratiques et les discours de terrain ;
- d'autre part, il s'inscrit dans un souci synthétique de rappel de toute une série d'énoncés contenus dans le corps de notre argumentation de laquelle ces propositions sont par conséquent indissociables.

Dès lors, au risque de succomber au format du « catalogue », nous proposons ici de rassembler de manière synthétique et pédagogique les conditions d'une optimisation de la concertation relative en les organisant autour d'enjeux. Des enjeux qui pourraient (devraient) être appréhendés comme un préalable à discuter et à trancher par l'autorité pour toutes nouvelles démarches de concertation.

- **Fixer les orientations la concertation**

- Accepter que la concertation ne consiste pas (seulement) en une approbation d'un projet constitué mais, d'abord, clarifie, approfondisse, redéfinisse les problèmes et les enjeux.
- Spécifier différents objectifs de la concertation (correspondant sans nul doute à différentes phases et différents modes opératoires) de la mobilisation (faire partager des enjeux) à la discussion (introduire le « détail »)
- Définir clairement les attentes à l'égard de la population en termes de maîtrise d'usage, garante d'une prise en compte de son expérience pratique (en l'occurrence) des transports et de la mémoire locale.

⇒ *Arriver à une co-production susceptible d'enrichir le projet*

- **Clarifier les rôles dans le processus de concertation**

- Identifier un pilote unique (de préférence politique) susceptible de fédérer les objectifs de la concertation et d'en assumer les résultats
- Associer des acteurs aux modes de légitimité différents (associations invoquant une compétence thématique, associations de quartier) et reconnaître la singularité de leurs regards respectifs
- Privilégier les arènes ouvertes (sans sélection préalable) dans une logique de mobilisation-appropriation
- Privilégier les arènes restreintes (avec une sélection) dans une logique de négociation-corrrection

⇒ *Mettre en place une procédure susceptible d'intégrer et de reconnaître des acteurs aux statuts hétérogènes*

- **Concevoir des modes opératoires souples**

- Envisager les différents temps de la concertation en privilégiant une concertation dès l'amont (préalablement à l'enquête publique)
- Mettre en place des lieux de concertation à géométrie variable aptes à intégrer des préoccupations expertes et de proximité
- Accompagner le processus de concertation par la mise à disposition de documents et d'études discutables
- Constituer une mémoire collective des échanges par la rétrocession *a posteriori* aux participants des modifications apportées au projet discuté

⇒ *Éviter que la concertation ne se réduise à une juxtaposition de points de vue déjà constitués, mais veiller au contraire à la reformulation des positions au cours même du processus participatif*

- **Prolonger la réflexion**

- Étudier les nouveaux moyens de participation offerts notamment par les forums Internet et autres possibilités technologiques
- Examiner les effets d'apprentissage induits par les expériences de concertation
- Envisager des enquêtes de réception (et les méthodes adéquates) auprès du grand public

⇒ *Parvenir à consolider une culture de la concertation*

---

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

---

ARAB, Nadia. *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage*. Thèse de doctorat de l'École nationale des Ponts et Chaussées, spécialité « Urbanisme et aménagement », 2004

BALME Richard, FAURE Alain, « Les politiques locales changent-elles la politique ? » in BALME Richard, FAURE Alain, MABILEAU Albert (dir), *Les nouvelles politiques locales - Dynamique de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 1999

BARDET Fabrice, dir. *Institution des expertises urbaines dans la construction de l'action publique. La métamorphose urbaine lyonnaise pendant les années 1960 et 1970*, Rapport ENTPE, PUCA, 2005.

BEAUCIRE Francis, *Les transports publics et la ville*, Ed. Milan, 1996

BILLE Raphael., MERMET Laurent., BERLAN-DARQUE Martine (sous la dir.), *Concertation, décision, environnement : regards croisés, vol. 1*, La Documentation Française, 2003

BLATRIX Cécile, « Le maire, le commissaire enquêteur et leur “ public ” : la pratique politique de l'enquête publique », in *La démocratie locale : Représentation, participation et espace public*, BLONDIAUX Loïc, (et al), Lille, PUF, 1999

BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil, 2008

BLONDIAUX Loïc, « Publics imaginés et publics réels. La sollicitation des habitants dans une expérience de participation locale », in CEFAL D., PASQUIER D., dir. *Les sens du public*, Paris, PUF, 2003.

BORRAZ O, GILBERT C, JOLY PB, *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*, Cahiers du GIS Risques collectifs et situations de crise, n° 3, mars 2005.

BOURGEOIS Etienne, NIZET Jean, *Pression et légitimation – Une approche constructiviste du pouvoir*, PUF, coll. Sociologie, 1995

BRATOSIN Stephan, *La concertation : forme symbolique de l'action collective*, L'Harmattan, collection Logiques sociales, 2001.

CADIOU Stéphane, « Savoirs et action publique : un mariage de raison ? L'expertise en chantier », *Horizons stratégiques*, n° 1, 2006.

CAILLOSSE Jacques, LE LIDEC Patrick, LE SAOUT Remy, « Le procès en légitimité démocratique des EPCI », *Pouvoirs locaux*, n° 48, 2001.

CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHE Yannick, *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil, 2001.

DELMAS Corinne, « Pour une définition non positiviste de l'expertise », *Cahiers politiques*, mai 2001.

DOUGLAS M, *Ainsi pensent les institutions*, Paris, éd. Uscher, 1989.

FOURNIAU Jean-Michel, « Dynamique des conflits, formes d'organisation du débat et processus de décision. L'exemple du débat public sur le projet d'extension du port de Nice », *Faire savoirs*, n° 4, 2004.

FOURNIAU Jean-Michel, « Régimes de la décision et participation des citoyens », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°81, 1997

GARNIER Christian, « Participation du public – un moyen pour mieux planifier, coopération ou information unilatérale ? », in *L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets*, sous la direction de BAROUCH Gilles et THEYS Jacques, Cahiers du Germes, décembre 1987

GAUDIN Jean-Pierre, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 1993

GOUX-BAUDIMENT Fabienne, HEURGON Edith, LANDRIEU Josée (dir), *Expertise, débat public : vers une intelligence collective*, Ed. de l'Aube, 2001

GUERIN-PACE F., Sentiment d'appartenance et territoires identitaires, *Espace géographique* 2006/4, Tome 35.

HONNETH Axel, *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, éd. Cerf, 2000.

JOBERT Arthur, « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n°42, 1998

KALAORA Bernard, « Global expert : la religion des mots », *Ethnologie française*, XXIX, 4, 1999, p. 513-514.

LACAZE Jean-Paul, *les méthodes de l'urbanisme*, 3<sup>ème</sup> édition, Paris, PUF, collection Que sais-je ?, 1997

LASCOUMES Pierre., « Expertise et action publique », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 912, 2005.

LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, dir. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005

LASCOUMES Pierre, « La technocratie comme extension, cumul et différenciation continus des pouvoirs. Le cas des politiques d'environnement », in DUBOIS Vincent, DULON Delphine, dir. *La question technocratique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999.

LASCOUMES Pierre. LE BOURHIS Jean-Pierre, « Le bien commun comme construit territorial », *Politix*, n° 42, 1998.

LOUVET Nicolas, *Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale : le cas des plans déplacements urbains*, Thèse en aménagement, ENPC, 2005

MABILEAU Albert, « Les perspectives d'action publique autour d'un local reconsidéré », in BALME Richard, FAURE Alain, MABILEAU Albert (dir), *Les nouvelles politiques locales - Dynamique de l'action publique*, Presses de Sciences PO, 1999

MULLER Pierre, SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Edition Montchrestien, collection Clefs politiques, 1998

NEWMAN P., THORNLEY A., *Urban Planning in Europe: international competition, national system and planning project*, London, Routledge, 1996,

NONJON Magalie, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, n° 70, 2005

OFFNER Jean-Marc, « Gouvernance, mode d'emploi », *Pouvoirs Locaux*, n°42 III, 1999

OFFNER Jean-Marc, PUMAIN Denise (sous la direction), *Réseaux et Territoires, Significations croisées*, Edition de l'Aube, 1996

OFFNER Jean-Marc, *L'expertise locale en transports urbains dans les années 1970. L'ère des nouveaux technocrates*, Rapport INRETS, n° 22, 1987.

ORANGE Gérald, « La démocratie dans les villes françaises », in Marcou Gérard (dir), *Annuaire 2001 des collectivités locales La démocratie locale*, CNRS Editions, 2001

ORFEUIL Jean-Pierre, *L'évolution de la mobilité quotidienne – Comprendre les dynamiques, éclairer les controverses*, INRETS, Synthèse INRETS n°37, 2000

RESTIER-MELLERAY Christiane, « Experts et expertise scientifique », *Revue française de science politique*, vol. 40, n° 4, 1990.

ROSSINOT André, *Ere urbaine, aires urbaines. Les enjeux de la gouvernance*, *Revue Urbanisme*, septembre 2000

SFEZ Lucien, *La décision*, Paris, PUF, collection Que sais-je ?, 1984

SINTOMER Yves, « Du savoir d'usage au métier de citoyen », *Territoire* n°471, Octobre 2006

TAPIE-GRIME Muriel, « Le Nimby, une ressource de démocratisation », *Revue Ecologie et Politique, science culture et société*, n°21, automne/hiver 1997

THEVENOT Laurent, *L'action au pluriel : sociologie des régimes d'engagement*, Paris, La Découverte, 2006.

THEYS Jacques, Kalaora Bernard, dir. *Les experts sont formels !*, Paris, éd. Autrement, 1992.

THOENING Jean-Claude, *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, 1987.

TREPOS Jean-Yves, « Prudences expertes et aménagement urbain », *Espaces et sociétés*, 84-85, 1996

TROM Danny, « De la réfutation de l'effet Nimby considéré comme une pratique militante », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 1, 1999.

TSIOMIS Yannis (dir.), *Échelles et temporalités des projets urbains*, Paris, PUCA/ éd. J.-M. Place, 2007.

## DOCUMENTS TECHNIQUES

---

Altermodal, 2006, *Document technique PDU CANCA lot 1 – Modes doux, accessibilité multimodale-*, 91 pages

CANCA - Direction communication, 2007, Revue de presse sur le PDU communautaire, articles de janvier 2007 à avril 2007.

CANCA - Direction Transports, 2006-1 *Plan de déplacements urbains communautaires-Présentation de l'enquête publique et pièces administratives-*

CANCA - Direction Transports, 2006-2 *Plan de déplacements urbains communautaires-projet arrêté le 25 septembre 2006.*

CANCA, Direction Transports, 2004-1 *Projet PDU – Liste des comptes rendus -*, du 08 mars 2004 au 09 juin 2006

CANCA, Direction Transports, 2004-2 *Cahier des clauses techniques particulières*, 2 juin 2004, 28 pages

CITEC, 2006, *Projet PDU première version* au 09 février 2006

CITEC, 2005-1, *PDU. Présentation aux commune Beaulieu-sur-Mer, Cap d'Ail, Eze-bord-de-mer et Saint-Jean-Cap-Ferrat*, le 15 décembre 2005, 2 pages

CITEC, 2005-2, *PDU. Présentation à la commune de Villefranche-sur-Mer*, le 14 décembre 2005, 3 pages

CITEC, 2005-3, *PDU. Présentation à la commune de Cagnes-sur-Mer*, le 21 octobre 2005, 4 pages

CITEC, 2005-4, *PDU. Présentation aux commune Colomars, Saint-Martin-du-Var, Saint-blaise, La Roquette-sur-var, Castagniers et Levens*, le 20 octobre 2005, 3 pages

CITEC, 2005-5, *PDU. Présentation à la commune de Saint-Laurent-du-Var*, le 20 octobre 2005, 3 pages

- CITEC, 2005-6, *PDU. Présentation à la commune de Nice*, le 18 octobre 2005, 3 pages
- CITEC, 2005-7, *PDU. Présentation aux commune d'Aspremont, Falicon, Saint-André-de-la-Roche et Trinité*, le 18 octobre 2005, 2 pages
- CITEC, 2005-8, *PDU. Présentation aux commune Beaulieu-sur-Mer, Cap d'Ail, Eze, Saint-Jean-Cap-Ferrat et Villefranche-sur-Mer*, le 07 octobre 2005, 3 pages
- CITEC, 2005-9, *PDU. Présentation aux commune de la Gaude, Saint-Jeanne et Vence*, le 07 octobre 2005, 3 pages
- CITEC, 2005-10, *PDU. Présentation aux commune Duranus, Coaraze, Tourrette-Levens, Levens*, le 06 octobre 2005, 2 pages
- CG06, 2007, *Avis sur le projet de PDU CANCA*, 10 pages
- Collectif « Modes doux », 2005, *Mobilités douces et intermodalité dans la CANCA. Propositions soumises à la CANCA pour faciliter l'accessibilité aux modes doux*, 32 pages.
- DDE06, 2004, *Porté à connaissance de l'état*, 8 pages
- GIR Maralpin, 2007, *Observations sur le projet de PDU de la CANCA – observations formulées dans le cadre de l'enquête publique-*.
- GIR Maralpin, 2006, *Plan de déplacements d'entreprises de l'UFR Staps phase 2. Les déplacements des étudiants de l'UFR Staps, spatialisation de l'enquête, analyse de l'accessibilité dans la zone périphérique et propositions d'aménagements favorisant les modes de déplacements respectueux de l'environnement*, 64 pages.
- Ingerrop, *Extension du réseau de tramway – Etudes préalable à la déclaration d'utilité publique. Rapport de phase 1 : Etudes préalables et concertation – volume 5 : Bilan d'étape de la concertation*, mai 2007.
- Interface Transport, 2006, *Document technique PDU CANCA lot 4 – Marchandises-*,
- Principauté de Monaco - Département de l'équipement de l'environnement et de l'urbanisme, 2007, *Avis sur le projet de PDU CANCA*, 4 pages
- Sareco, 2006, *Document technique PDU CANCA lot 2 – Stationnement-*.
- Systra, 2006, *Document technique PDU CANCA lot 3 – Intermodalité -*.
- Vallouis Philippe, 2007, *Point PDU* au 10 avril 2007
- Vallouis Philippe, 2006-1, *Feuille de route PDU* au 06 février 2006, 2 pages
- Vallouis Philippe, 2006-2, *Feuille de route PDU* au 06 janvier 2006, 2 pages
- Vallouis Philippe, 2005-1, *Feuille de route PDU* au 10 novembre 2005, 2 pages

Vallouis Philippe, 2005-2, *Note sur la démarche PDU suit au comité DGS/DGA du 16 juin 2005*, 6 pages

Vallouis Philippe, 2005-3, *Note synthétique sur le PDU et son avancement en vue de la réunion du 12 mai 2005 17h DGS/DGA Infrastructures transports*, 8 pages

Ville de Nice, Direction générale des Travaux – Direction des Transports et de la circulation, 2000, *Plans de déplacements urbains*, 130 pages.

VIVA06, 2007, *Avis et propositions dans le cadre de l'enquête publique concernant le PDU*, 2 pages.

VIVA06, 2006, *Pistes d'amélioration du texte provisoire PDU de la CANCA*, 7 pages



---

## **LISTE DES ENTRETIENS REALISES**

---

1. BAYLE Maurice, représentant du collectif prévention cyclisme06, le 13/06/2007
2. BERENGHIER Robert, responsable des services techniques et des grands projets de la mairie de La Trinité, le 18/06/2007
3. BERENGHIER Robert, responsable des services techniques et des grands projets de la mairie de La Trinité, le 20/03/2008
4. BOSSIN Philippe, directeur, Interface transport, le 25/04/2008
5. CHEVRE, Antoine, Chef de projet, Systra, le 22/04/2008
6. CLAUS Jean-Michel, Président de l'association VIVA06, le 17/03/2008
7. COUSINIE Christiane, Présidente de l'association des citoyens Laurentins, le 07/03/2008
8. DELMAS Jean, Président de l'association Droits du piéton, le 10/07/2007
9. DELVAUX Thierry, chef de projet, Sareco, le 05/06/2008
10. FABRE Caroline, Chargée d'études, ADAAM, le 18/06/2007
11. FARAUT Josiane, ancienne présidente du comité de quartier Carabacel, le 12/06/2007
12. GAJERO Mr, Président du comité de quartier Pasteur, le 28/02/2008
13. GASSER Philippe, chef de projet, Citec, le 13/05/2008
14. KHALDI Fatima, Présidente du comité de quartier Bon Voyage, le 07/03/2008
15. LEGAL Georges, Directeur général adjoint des services en charge de la direction de l'aménagement et du développement durable, mairie de Saint-Laurent-du-Var, le 21/03/2008
16. LIONS Georges, Président de la Fédération des commerçants niçois et azuréens, le 14/03/2008
17. LEVERE Bernard et GIOFFREDO Anne, responsables de l'aménagement du domaine à la chambre de commerce et de l'industrie (CCI), le 14/06/2007
18. MAILLARD Frédéric, chef de projet, EFFIA, le 19/06/2007

19. MOLINARI Jacques et GOURMANEL Brigitte, secrétaire scientifique et trésorière de l'association GIR Maralpin, le 12/06/2007.
20. MULLER, direction transport déplacements et stationnement, CANCA, le 15/06/2007
21. NALINO Germain, Président de l'association des amis du rail, le 17/03/2008
22. NEGRE Louis, maire de Cagnes-sur-Mer, Premier Vice-président à la CANCA, le 13/06/2007.
23. NEGRE Louis, maire de Cagnes-sur-Mer, Premier Vice-président à la CANCA, le 19/03/2008
24. PASTOREL Josiane, présidente du comité de quartier du boulevard Victor Hugo, le 13/03/08
25. PAUL Hervé, maire de Saint-Martin-du-var, le 11/06/2007
26. PERRON Michèle, Directrice des chemins de fer de Provence, le 11/07/2007
27. PICHERAL Nicolas, consultant pour Altermodal, le 23/05/2008
28. RESTELLI Alain, président de l'association Ligue contre la violence routière, le 10/07/2007
29. REY Gilles, directeur de Calberson Nice, le 15/06/2007
30. SANZ Alain, adjoint au maire à la ville de Nice, le 07/06/2007
31. SCHUMACHER Maria, ancienne trésorière de l'association VIVA06, le 07/06/2007
32. VALLOUIS Philippe, Chef de projet PDU, CANCA, le 11/04/2007
33. VERDOUCQ André, adjoint au maire de Vence, 20/06/2007

---

## ANNEXES

---

---

### ANNEXE 1 : GRILLE D'ENTRETIEN POUR LE PDU

---

#### L'intérêt de l'acteur

---

1/ *Qu'est-ce qui vous a amené à vous impliquer dans le PDU communautaire?*

- Comment s'est passée votre intégration dans les groupes de travail ? Avez-vous été sollicité ? Est-ce une initiative personnelle ?
- Avez-vous une expérience des problématiques de déplacements ? Depuis quand ?
- A quel moment êtes-vous intervenu ?
- Sur quels sujets vous êtes-vous plus particulièrement investi ? Pourquoi ?

⇒ Repérer des éléments personnels (biographiques, politiques, institutionnels), ainsi que des éléments positionnels, pour mieux comprendre la participation dans le processus décisionnel.

2/ *Quelle importance a aujourd'hui la problématique des transports pour votre commune / pour votre association ?*

3/ *Que pensez-vous du PDU communautaire présenté lors de l'enquête publique ?*

- Quelles sont les avancées selon vous, les thématiques innovantes pour l'agglomération ? et les zones d'ombre ?
- Quel intérêt a présenté la démarche adoptée ?

#### Le processus de concertation

---

4/ *Qu'est-ce que la concertation selon vous ? A quoi sert-elle ?*

5/ *Comment s'est déroulée cette concertation dans le cadre du PDU communautaire ?*

- Comment se sont déroulées les réunions ? Quelles étaient les consignes quant à l'organisation de ces réunions ?
- Les réunions donnaient-elles lieu à des débats ? Sur quels points ?
- Comment ont été dirigés les débats ?
- Avez-vous repéré un homme orchestre ?

6/ *Quels types de rapports (conflictuels, consensuels) avez-vous eu avec les autres acteurs présents durant cette phase de concertation ?*

- Avez-vous eu des interlocuteurs privilégiés ? pourquoi eux ?
- Est-ce que certains acteurs ont joué un rôle moteur, voire dominant ? Lesquels ? Pourquoi ?

7/ *Comment qualifieriez-vous la participation des différents acteurs ?*

- Des élus : ont-ils été porteurs de la démarche ?
- Des techniciens : leur expertise est-elle déterminante ? Quel type d'expertise ?
- Des acteurs transports ?
- Des bureaux d'étude ?

### **La participation associative**

---

8/ *Comment qualifieriez-vous la participation des associations ?*

9/ *Que retenir de la participation associative ?*

- Comment s'est opérée la sélection des associations participantes ? Pourquoi ?
- Quelles ont été les associations les plus actives et impliquées dans la démarche ?
- Les associations possèdent-elles une expertise en matière de déplacements ?
- Sur quels points ont porté les débats avec les associations ? Comment cela s'est résolu ?

10/ *Quelle plus-value ont apporté les débats de concertation au PDU ?*

- Est-ce que la concertation freine l'efficacité ?

### **Fiche de renseignements complémentaires**

---

- Fonction actuelle ?
- Occupez-vous la même fonction au moment de votre participation au PDU ?
- Avez-vous eu d'autres expériences en matière de concertation sur les transports ?  
Sur d'autres thématiques ?
- Aviez-vous déjà participé à une expérience de concertation autour d'un PDU ?

## **ANNEXE 2 : GRILLE D'ENTRETIEN POUR LE TRAMWAY**

---

### **L'intérêt de l'acteur**

---

1/ *Qu'est-ce qui vous a amené à vous impliquer dans le projet d'extension du tramway?*

- Comment a eu lieu votre participation ? Avez-vous été sollicité ? Est-ce une initiative personnelle ?
- Avez-vous une expérience des problématiques de déplacements ? Depuis quand ?
- A quel moment êtes-vous intervenu ?
- Sur quels sujets vous êtes-vous plus particulièrement investi ? Pourquoi ?

⇒ Repérer des éléments personnels (biographiques, politiques, institutionnels), ainsi que des éléments positionnels, pour mieux comprendre la participation dans le processus décisionnel.

2/ *Quelle importance a aujourd'hui la problématique des transports pour votre commune / pour votre association ?*

3/ *Que pensez-vous du projet présenté lors des réunions publiques préalables?*

- Quelles sont les avancées selon vous, les thématiques innovantes pour l'agglomération ? et les zones d'ombre ?
- Quel intérêt a présenté la démarche adoptée ?

### **Le processus de concertation**

---

4/ *Qu'est-ce que la concertation selon vous ? A quoi sert-elle ?*

5/ *Comment s'est déroulée cette concertation dans le cadre du projet d'extension du tramway ?*

- Comment se sont déroulées les réunions ? Quelles étaient les consignes quant à l'organisation de ces réunions ?
- Les réunions donnaient-elles lieu à des débats ? Sur quels points ?
- Comment ont été dirigés les débats ?
- Avez-vous repéré un homme orchestre ?

6/ *Quels types de rapports (conflictuels, consensuels) avez-vous eu avec les autres acteurs présents?*

- Avez-vous eu des interlocuteurs privilégiés ? pourquoi eux ?
- Est-ce que certains acteurs ont joué un rôle moteur, voire dominant ? Lesquels ? Pourquoi ?

7/ *Comment qualifieriez-vous la participation des différents acteurs ?*

- Des élus : ont-ils été porteurs de la démarche ?
- Des techniciens : leur expertise est-elle déterminante ? Quel type d'expertise ?
- Des acteurs transports ?
- Des bureaux d'étude ?

## **La participation associative**

---

*8/ Comment qualifieriez-vous la participation des associations ?*

*9/ Que retenir de la participation associative?*

- Comment s'est opérée la sélection des associations participantes ? Pourquoi ?
- Quelles ont été les associations les plus actives et impliquées dans la démarche ?
- Les associations possèdent-elles une expertise en matière de déplacements ?
- Sur quels points ont porté les débats avec les associations ? Comment cela s'est résolu ?

*10/ Quelle plus-value ont apporté les débats pour le projet de tramway ?*

- Est-ce que la concertation freine l'efficacité ?

## **Fiche de renseignements complémentaires**

---

- Fonction actuelle ?
- Occupez-vous la même fonction au moment de votre participation au PDU ?
- Avez-vous eu d'autres expériences en matière de concertation sur les transports ?  
Sur d'autres thématiques ?
- Aviez-vous déjà participé à une expérience de concertation autour d'un PDU ?

---

## **ANNEXE 3 : GRILLE D'ENTRETIEN POUR LES BUREAUX D'ETUDES**

---

*1/ Comment avez-vous été amené à cette procédure de concertation ?*

*2/ Quels connaissances aviez-vous du terrain ?*

- Connaissez-vous déjà le terrain ?
- Avez-vous déjà réalisé des études aux enjeux similaires et/ou sur ce même terrain ?
- Connaissez-vous déjà certains acteurs locaux ?

---

### **Le déroulement des réunions**

---

*3/ Comment se sont déroulées les réunions de concertation ?*

- Quels étaient les objectifs de ces réunions ?
- Quelles étaient les consignes quant à l'organisation de ces réunions ?
- Qui étaient les participants ?
- Les réunions donnaient-elles lieu à des débats ? Sur quels points ?
- Comment ont été dirigés les débats ? Avez-vous repéré un homme orchestre ?

*4/ Comment vous êtes vous placés au sein de ces réunions ?*

- A quel moment êtes-vous intervenu ?
- Sur quels sujets êtes-vous intervenu ?
- Quelles étaient vos responsabilités ?

*5/ Comment ont été vos rapports avec les autres participants ?*

- L'autorité, les élus, les techniciens, les autres bureaux d'études, les associations
- Avez-vous eu des interlocuteurs privilégiés ? Pourquoi eux ?
- Est-ce que certains acteurs ont joué un rôle moteur, voire dominant dans les réunions ? Lesquels et pourquoi ?

---

### **La parole associative**

---

*6/ Qu'est-ce que vous retenir de la parole associative ?*

- Quelles ont été les associations les plus actives et les plus impliquées dans la démarche ?
- Sur quels points ont porté les débats avec les associations ? Comment cela s'est résolu ?
- De quelle manière est-ce que les associations ont argumenté leur propos ?

*7/ Comment cette parole associative a-t-elle profité au projet mis en débat ?*

- Qu'est-ce que les associations ont apporté au projet ?
- Quelle plus-value en termes d'expertise et de productivité ?

*8/ Comment cette parole associative a-t-elle pu vous profiter, si tant est qu'elle vous a profité ?*

- Une parole importante pour le projet
- Des idées nouvelles
- Des compétences complémentaires

9/ *Comment cette parole associative a-t-elle été perçue des autres participants ?*

- Bien acceptée ou non
- Quelle position adoptent les associations ?
- Comment sont-elles écoutées ?

10/ *Est-ce que les associations que vous avez rencontré possédaient une quelconque expertise en termes de déplacements ? Et plus généralement, les associations ou la population que vous avez rencontrée sur d'autres projets ?*

### **Le travail d'expert et de coordinateur de la concertation du PDU**

---

11/ *Comment est-ce que vous avez analysé les propositions faites par les participants ?*

- Sur quels critères
- Comment tenir compte de l'intégralité des remarques ?
- Comment avez-vous fait vos choix ?

12/ *Comment ont été intégrées les remarques ?*

- Exemples de remarques intégrées
- Pourquoi ont-elles été intégrées ?
- Y avait-il une distinction de faite entre les remarques des autres participants et votre propre production ?

13/ *Comment avez-vous justifié la non prise en compte de certaines remarques ?*

- Exemples de remarques non intégrées
- Pourquoi n'ont-elles pas été intégrées ?
- A qui est-ce que vous avez justifié les non prise en compte ?

### **Pour finir...**

---

14/ *Que pensez-vous du projet mis en concertation ?*

- Quelles sont les avancées selon vous, les thématiques innovantes pour l'agglomération ? et les zones d'ombre ?
- Quel intérêt a présenté la démarche adoptée ?

15/ *Comment êtes vous parvenu jusqu'à ce poste ?*

- Formation
- Parcours professionnel

17/ *Quelle est votre mission au sein du bureau d'études ?*

- Quelles sont vos compétences ?
- Quelles sont vos missions ?



- organigramme
- Même fonction qu'à l'époque du PDU CANCA?

*18/ Avez-vous eu des expériences similaires à celle effectuée pour la CANCA?*

## **ANNEXE 4 : PRESENTATION DES ATELIERS DE TRAVAIL**

---

### **PREMIER ATELIER DE TRAVAIL**

---

*Notre premier atelier de travail, réalisé en novembre 2007, avait pour objectif de restituer aux acteurs locaux les résultats de l'analyse sur la concertation avec la population instituée autour du PDU communautaire.*

*Nous retenons trois grandes conclusions :*

- *Débattre avec la population sur la politique des déplacements de la CANCA, c'est inviter la population à la définition d'un nouveau territoire*
  - *Ouvrir l'expertise à la population c'est avoir un pilote unique et identifié qui fédère les objectifs de la concertation mais c'est aussi accepter que les études des bureaux d'études soient discutables.*
  - *Profiter de l'expérience de la population c'est inventer une expertise d'usage.*
- 

✓ Tenu le 14 novembre 2007

✓ Equipe de la recherche- action :

- Nicolas Louvet, 6T
- Sabrina Moretto, 6T
- Stéphane Cadiou, Ermès
- Judith Ferrando, Missions Publiques

✓ Liste des personnes présentes :

- Laurence Hamache : Forum de l'urbanisme
- Maxime Bonis : Mission tramway
- Louis Nègre : maire de Cagnes-sur-Mer
- Alain Sanz : adjoint au maire de Nice
- Philippe Vallouis : chef de projet PDU
- Robert Bérengier : chef des services technique à la Trinité
- Anne-Sophie Trasbot : assistante d'études aménagement à l'ADAAM
- Hélène Roubiot (représentante de François Feuillade) : chargée de missions à la CANCA
- Anne-Marie Clément : direction aménagement CANCA
- Michèle Rousselot : SCOT CANCA
- Eric Vidalenc : ADEME
- Anne Tinelski (représentante de Valérie Attas) : chargée d'études ST2N
- André Verdoucq : adjoint au maire de Vence

- ✓ Liste des personnes absentes\_
  - Guy Muller : directeur adjoint des infrastructures à la CANCA
  - Hervé Paul : maire de Saint-Martin-du-Var
  - François Feuillade (représenté par Hélène Roubiot) : DGA transport à la CANCA
  - Valérie Attas (représentée par Anne Tinelski) : chargée d'études ST2N
  
- ✓ Plan de la séance
  - Le PDU niçois : un territoire circonscrit au service du tramway
    - Présentation du travail en cours
    - Débat avec la salle
  - Le PDU CANCA : un projet au service d'un territoire à définir
    - Présentation du travail en cours
    - Débat avec la salle
  - Le PDU CANCA : un document de transition
    - Présentation du travail en cours
    - Débat avec la salle
  
- ✓ Réalisation d'un compte-rendu diffusé aux acteurs (personnes présentes et personnes excusées)
  
- ✓ Réalisation d'une note analytique

---

## DEUXIEME ATELIER DE TRAVAIL

---

*Notre deuxième atelier de travail, réalisé en mai 2008, avait pour objectif de restituer aux acteurs locaux les résultats de l'analyse sur la concertation avec la population instituée autour du projet d'extension du réseau de tramway.*

*Nous retenons trois grandes conclusions :*

- *Expliquer les choix et les options du projet, préalablement retenus*
  - *Il existe un véritable enjeu à éduquer la population*
  - *Pour profiter de la participation de la population, l'autorité doit savoir à quel public elle s'adresse*
- 

- ✓ Tenu le 29 mai 2008
- ✓ Equipe de la recherche-action :
  - Nicolas Louvet, 6T
  - Sabrina Moretto, 6T
  - Stéphane Cadiou, Ermès
  - Yves Mathieu, Missions Publiques
- ✓ Liste des personnes présentes :
  - Robert Bérenghier : chef des services technique à la Trinité
  - Laurence Tourneix : assistante d'études aménagement à l'ADAAM
  - Hélène Roubaud: chargée de missions auprès du DGA Transport à la CANCA
  - Anne Tinelski: chargée d'études ST2N
  - Actis Charly : ST2N
  - Yvette Lartigau : CANCA
- ✓ Liste des personnes absentes
  - Guy Muller : directeur adjoint des infrastructures à la CANCA
  - François Feuillade : DGA transport à la CANCA
  - Laurence Hamache : Forum de l'urbanisme
  - Maxime Bonis : Mission tramway
  - Violaine Delange : Mission tramway
  - Philippe Vallouis : chef de projet PDU
  - Anne-Marie Clément : direction aménagement CANCA
  - Eric Vidalenc : ADEME
  - Michèle Rousselot : SCOT CANCA
  - Monsieur Legal : directeur des services techniques à Saint-Laurent-du-Var

- ✓ Plan de la séance
  - Synthèse du premier atelier de travail
    - Présentation
    - Débat avec la salle
  - La concertation pour le tramway 2015
    - Présentation du travail en cours
    - Débat avec la salle
  - Mise en débat autour de trois grandes questions
    - L'évidence Tramway
    - Risques et bénéfices du hors-sujet
    - Opérationnalisation de l'intermodalité
  
- ✓ Réalisation d'un compte-rendu diffusé aux acteurs (personnes présentes et personnes excusées)
  
- ✓ Réalisation d'une note analytique

---

## **TABLE DES MATIERES**

---

<b>SYNTHESE</b>	<b>2</b>
<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>3</b>
<b>GLOSSAIRE</b>	<b>4</b>
<b>SOMMAIRE</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE</b>	<b>7</b>
1. DES POLITIQUES DE TRANSPORT EN PRISE AVEC LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE	8
2. UNE APPROCHE ERRONEE DE LA DECISION AUX DEPENDS DE LA CONCERTATION	9
3. L'EVALUATION DE L'IMPACT D'UNE PROCEDURE CONCERTEE : UNE OUVERTURE DE L'ANALYSE CLASSIQUE DES POLITIQUES LOCALES	10
4. PLAN DE RECHERCHE	11
5. METHODOLOGIE	13
5.1 Grille de lecture de la concertation CANCA	13
5.2 Ateliers	15
6. PLAN DU RAPPORT	16
<b>CHAPITRE 1 / LA POLITIQUE DES DEPLACEMENTS CANCA : UN ESPACE DE DEBAT PUBLIC ?</b>	<b>17</b>
<b>INTRODUCTION AU CHAPITRE 1</b>	<b>18</b>
<b>1.1 / LA POLITIQUE DES DEPLACEMENTS CANCA : ENTRE CHANGEMENT D'OBJECTIFS ET CHANGEMENT DE METHODES</b>	<b>20</b>
1.1.1 / LA CANCA, AU CŒUR D'UNE CONURBATION « SATUREE » PAR DES DEPLACEMENTS EN VEHICULE PARTICULIER	20
1.1.2 / D'UN TERRITOIRE DE PROJETS...	25
1.1.2.1 / A chacun son PDU ou le modèle d'une planification « égocentrique »	25
1.1.2.2 / Quand le tramway est un projet de ville : Retour sur la première ligne du tramway	29
1.1.3 / ... A UN PROJET DE TERRITOIRES.	31
1.1.3.1 / Le PDU CANCA : un projet au service d'un territoire à définir	31
1.1.3.2 / L'extension du tramway pour un réseau de territoire	37
<b>1.2 / LE PDU COMME ESPACE DE DEBAT PUBLIC</b>	<b>41</b>
1.2.1 / LA DEMARCHE DE CONCERTATION DU PDU CANCA	42
1.2.1.1 / Les objectifs de la concertation partagés entre une plus-value organisationnelle pour l'élu, une obligation pour le technicien et un espoir pour l'association.	42
1.2.1.2 / Un portage politique, multiple mais insuffisant	43
1.2.1.3 / La sélection des participants : la quête de l'exhaustivité ?	44
1.2.2 / LE PROCESSUS DE CONCERTATION DU PDU CANCA	48
1.2.2.1 / Le déroulement : des réunions consensuelles sans homme orchestre	48
1.2.2.2 / La prise de parole : liberté d'expression	50
1.2.2.3 / Le rôle des participants : comment trouver sa place dans une concertation cadencée par les bureaux d'études ?	51
1.2.3 / LES ABOUTISSANTS DE LA CONCERTATION DU PDU CANCA	52

1.2.3.1 / Les modalités de participation : consensuelles selon les élus mais revendicatives selon les techniciens et les associations.	52
1.2.3.2 / L'expertise : l'expérience de la population au service de l'expertise des bureaux d'études ?	54
1.2.3.3 / La productivité : aucun apport substantiel ?	55
<b>1.3 / LE TRAMWAY COMME ESPACE DE DEBAT PUBLIC</b>	<b>58</b>
1.3.1 / LA DEMARCHE DE CONCERTATION DU TRAMWAY 2015	59
1.3.1.1 / Les objectifs de la concertation : asseoir le projet d'extension du tramway.	59
1.3.1.2 / Des Maires pour porter le projet aux échelles communales, un référent pour fédérer le projet à l'échelle intercommunale.	60
1.3.1.3 / Une arène ouverte à tous les participants	62
1.3.2 / LE PROCESSUS DE CONCERTATION DU TRAMWAY 2015	64
1.3.2.1 / Le déroulement des réunions : un jeu de questions / réponses	64
1.3.2.2 / La prise de parole : Une liberté d'expression pour l'autorité, des difficultés pour prendre la parole pour la population.	64
1.3.2.3 / Le rôle des participants : un jeu d'acteurs conventionnel.	66
1.3.3 / LES ABOUTISSANT DE LA CONCERTATION TRAMWAY 2015	66
1.3.3.1 / Les modalités d'intervention : consensuelles pour l'autorité mais critiques pour la population.	66
1.3.3.2 / Une expertise technique trop « ficelée ».	67
1.3.3.3 / La productivité de la concertation : Entre une validation du projet assumée par l'autorité et une validation contrariée pour la population.	69
<b>CONCLUSION DU CHAPITRE 1</b>	<b>72</b>
<b><u>CHAPITRE 2 / EVALUATION DE LA CONCERTATION PRODUCTIVE DANS LA POLITIQUE DES DEPLACEMENTS CANCA : COMMENT IDENTIFIER L'EXPERTISE DE LA POPULATION ?</u></b>	<b>73</b>
<b>INTRODUCTION AU CHAPITRE 2</b>	<b>74</b>
<b>2.1 / LA PLUS-VALUE SUBSTANTIELLE DE LA CONCERTATION AVEC LA POPULATION</b>	<b>76</b>
2.1.1 / DES SOLUTIONS A METTRE EN ŒUVRE : PENDANT DE LA MAITRISE D'OUVRAGE ?	76
2.1.1.1 / Des modalités pour favoriser l'intermodalité	77
2.1.1.2 / Des solutions en faveur du vélo	79
2.1.2 / DES EXPERIMENTATIONS EN REFERENCE : PENDANT DE LA MAITRISE D'ŒUVRE ?	82
2.1.2.1 / Les associations, maître d'ouvrage des plans de déplacement scolaire	82
2.1.2.2 / Quand une association est en charge de réaliser un PDE	85
<b>2.2 / LA MAITRISE D'USAGE OU COMMENT EXISTER ENTRE LA MAITRISE D'OUVRAGE ET LA MAITRISE D'ŒUVRE</b>	<b>88</b>
2.2.1 / QUAND LA POPULATION EPROUVE DES DIFFICULTES A S'AFFIRMER	89
2.2.1.1 / Des objectifs de la concertation confus	89
2.2.1.2 / « L'indiscutabilité » des études des consultants	92
2.2.1.3 / La population : victime du syndrome Nimby	99
2.2.2 / DE LA PRODUCTION A LA COPRODUCTION URBAINE	102
2.2.2.1 / Entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre...	103
2.2.2.2 / ... quelle place pour la maîtrise d'usage ?	105
<b>2.3 / PROFITER DE L'EXPERTISE DE LA POPULATION : POUR UNE COMPLEMENTARITE DES COMPETENCES</b>	<b>109</b>
2.3.1 / LA MEMOIRE : GARANTIE D'UNE APPROCHE GLOBALE ?	109
2.3.1.1 / Un lien dans le temps	109

2.3.1.2 / Un lien entre les projets	112
2.3.2 / LA PRATIQUE : GARANTIE D'UNE APPROCHE LOCALE ?	115
2.3.2.1 / La connaissance du « détail »	116
2.3.2.2 / Le besoin d'efficacité	119
<b>CONCLUSION DU CHAPITRE 2</b>	<b>122</b>

## **CHAPITRE 3 / OPERATIONNALISER LA CONCERTATION PRODUCTIVE : UNE QUESTION DE TEMPORALITE ET DE LIEU** **123**

### **INTRODUCTION AU CHAPITRE 3** **124**

### **3.1 / LES TEMPS DE LA CONCERTATION** **126**

3.1.1 / LA CONCERTATION DANS LA PROCEDURE : L'ENJEU DE L'AMONT POUR UNE CONCERTATION PRODUCTIVE	126
3.1.1.1 / L'étape du diagnostic : formulation du problème et mise en avant d'un initiateur	126
3.1.1.2 / L'étape scenario (s) : résolution du problème et mise en avant d'un partenaire	129
3.1.1.3 / L'étape de l'enquête publique : la receptivité du projet et mise en avant d'un contestataire.	130
3.1.2 / LA PROCEDURE DE LA CONCERTATION	133
3.1.2.1 / la juxtaposition de définition différente de la concertation	133
3.1.2.2 / La définition du public par la procédure	139

### **3.2 / LES LIEUX DE LA CONCERTATION** **143**

3.2.1. LES ECHELLES DE LA CONCERTATION	144
3.2.1.1. Les lieux-supports	144
3.2.1.2 Les lieux-objets	150
3.2.2 LES REGISTRES DISCURSIFS DE LA CONCERTATION	153
3.2.2.1 Les bases d'accord	154
3.2.2.2 Les bases de la légitimité	156

## **PRAXIS DE LA CONCERTATION PRODUCTIVE** **160**

### **REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES** **163**

### **LISTE DES ENTRETIENS REALISES** **169**

### **ANNEXES** **171**

ANNEXE 1 : GRILLE D'ENTRETIEN POUR LE PDU	171
ANNEXE 2 : GRILLE D'ENTRETIEN POUR LE TRAMWAY	173
ANNEXE 3 : GRILLE D'ENTRETIEN POUR LES BUREAUX D'ETUDES	175
ANNEXE 4 : PRESENTATION DES ATELIERS DE TRAVAIL	178
Premier atelier de travail	178
Deuxième atelier de travail	180