

POLITIQUE DE TRANSPORT DES VILLES MOYENNES :
LA DECISION ENTRE PRESSION ASSOCIATIVE LOCALE
ET CONTRAINTES SUPRA COMMUNALES

decision d'aide n° 97 MT 37
RAPPORT FINAL
18 mars 1999

arch'urba
8 rue primatice 75013 PARIS. Tel (1) 47 07 09 72
sarl a capital variable. R.C. PARIS B : 320 179 708. FAX (1) 43 36 76 32

RESUME

La recherche consistait à observer les processus décisionnels et de concertation à l'oeuvre dans quatre villes moyennes où le bureau d'études a effectué des missions d'assistance technique. Il s'agissait de prendre appui sur les opérations terminées pour définir la grille d'analyse qui a servi de cadre au suivi du processus engagé dans les autres cas.

Les résultats des observations réalisées concernent:

- la mise en évidence des problématiques spécifiques aux villes moyennes, leur dépendance par rapport aux hiérarchies institutionnelles, l'incidence des budgets des collectivités locales, la problématique des temporalités et des échéances électorales;
- l'analyse des jeux d'acteurs concernant les politiques de transport, le fonctionnement des groupes de pression locaux, les mécanismes de blocage et les méthodes de résolution, le rôle de l'expertise et de la conduite de projet;
- la compréhension des décalages entre les représentations et les comportements réels des différents intervenants entre eux.

MOTS CLE

politiques de transport, villes moyennes, associations de défense, jeux d'acteurs

Les thèmes évoqués dans l'appel à proposition du programme mobilisateur "Evaluation - Décision" ont suscité un vif intérêt de la part de notre équipe, réunissant urbanistes, géographes, architectes et psychosociologues, déjà engagée dans des démarches relevant de la socio-économie des transports. Les préoccupations de notre bureau d'études, qui s'efforce de mener depuis des années à la fois des études de terrain et des travaux de recherche, trouvent de larges échos dans la thématique exposée.

En effet, le cadre contractuel de l'aide à la décision nous conduit à mener, pour le compte des collectivités territoriales qui sont nos commanditaires, des actions de concertation et d'évaluation. Cependant, la finalité et les modalités de mise en oeuvre de ces actions reposent à chaque expérience la question des présupposés techniques et politiques des décideurs, des "formatages décisionnels", comme celle de la négociation des projets entre cohérence aux échelles territoriales supérieures, intérêts locaux et intérêts particuliers.

Parmi les études réalisées récemment, quatre terrains d'observation semblent apporter une matière abondante à la réflexion sur les processus décisionnels. Dans les quatre sites, la volonté d'une approche généraliste et contextuelle était affichée. Dans l'un des cas, le problème de l'insertion de grands projets de transports est posé.

- Dans le premier cas, que nous nommerons "Busvilles", communauté de communes de 30 000 habitants dans l'est de la France, nous avons coordonné les études d'opportunité et de faisabilité d'un réseau de transports collectifs et réalisé des enquêtes préalables comprenant 80 entretiens semi-directifs auprès de la population. Ce site présente l'intérêt d'une structure intercommunale et préfigure les aléas de la prise de décision dans une agglomération d'échelle modeste. Les regroupements de communes autour d'une ville moyenne, en effet, se généralisent lentement, mais de façon incontournable face à l'enjeu européen.

- Dans le second cas, que nous nommerons "Véloville", commune résidentielle, 24 000 habitants dans la région parisienne, nous avons mené une réflexion sur les transports, dont le point de départ était l'aménagement d'un réseau de "circulations douces". L'évolution du projet sur trois ans, et la nature des objets finalement mis en oeuvre, mettent en évidence les contradictions, d'une part, entre le discours de la municipalité et la réalité de la prise de décision, d'autre part, entre la représentation des attentes de la population par les élus et la réalité des comportements des habitants.

- Dans le troisième cas, que nous nommerons "Routeville", commune industrielle de 30 000 habitants dans la région parisienne, le problème consistait à élaborer un projet de boulevard urbain pour transformer à terme une voie à caractère autoroutier. Cette voie, qui supporte un trafic de plus de 60 000 véhicules par jour, coupe en deux la ville, et isole les grands ensembles du centre, apportant aux riverains insécurité, pollution et nuisances. Ce cas met en valeur les ambiguïtés de l'action associative: au nom de l'écologie, les associations s'opposent à la création d'une voie nouvelle dont la mise en oeuvre est la condition nécessaire au retraitement de l'axe étudié.

- Dans le quatrième cas, que nous nommerons "Tramville", "ville cheminote" de 40 000 habitants dans la région parisienne, développée autour de sa gare de triage, nous sommes en charge de l'élaboration d'un "projet de ville", préalable à la révision du POS. Cette démarche a pour origine trois grands projets de transports: le prolongement d'une ligne de tramway, l'arrivée d'une nouvelle ligne de RER et la remise en service d'un barreau de la grande ceinture. Leur interconnexion prendra place sur le territoire communal, bouleversant les équilibres fonciers, sociologiques et économiques de la ville. Cet exemple illustre à la fois la

marge de manoeuvre étroite d'une collectivité territoriale confrontée à des programmes d'intérêt régional et le poids de l'opinion, représentée par une association d'usagers active, dans la décision.

Une relecture de ces expériences nous permettra d'analyser les mécanismes de la prise de décision dans les villes moyennes et d'en tirer des enseignements en fonction des axes de réflexion identifiés dans la présentation de la recherche.

POLITIQUES DE TRANSPORT DES VILLES MOYENNES

PLAN DU RAPPORT

PRESENTATION DE LA RECHERCHE

- . décision et cohérence des politiques locales
- . le débat public en question
- . les axes de travail
- . méthode d'approche

PRESENTATION DES OPERATIONS

- . Busvilles
- . Véloville
- . Routeville
- . Tramville

ANALYSE DES QUATRE CAS OBSERVES

- . les pôles de la décision
- . les temporalités
- . les logiques d'acteurs
- . les argumentaires
- . le schéma décisionnel

VILLE MOYENNE ET GRANDS PROJETS

- . le prolongement du tramway
- . les autres liaisons ferrées de voyageurs
- . les rôles du consultant
- . le débat public
- . choix techniques et enjeux socio-politiques

LA GESTION DES CONFLITS

- . essai de typologie des blocages
- . le facteur temps
- . le rôle de l'expertise

CONCLUSION ET PERSPECTIVES

ANNEXES

- . Routeville, ou "La traversée de Trappes par la RN10"
- . Tramville, ou "Les grands projets de transport à Noisy-le-Sec"

PRESENTATION DE LA RECHERCHE

DECISION ET COHERENCE DES POLITIQUES LOCALES

Plusieurs thèmes, déjà identifiés à l'occasion d'interventions dans d'autres collectivités territoriales, sont susceptibles d'apparaître dans les analyses des sites proposés.

D'une part, les préoccupations environnementales, qui incluent aussi bien les pollutions et nuisances que la sécurité des déplacements et la qualité du cadre de vie, sont très souvent affichées par les équipes municipales en raison de leur caractère consensuel. Ce souci, toutefois, tend à s'amenuiser au fur et à mesure de l'avancement des travaux, surtout lorsque les études sont annoncées pendant les périodes électorales. L'appel au civisme qui est nécessaire pour venir en appui et assurer l'efficacité des mesures proposées s'avère bientôt impopulaire, les implications, en termes de fonctionnement urbain, sont souvent plus importantes que prévu, voire coûteuses.

D'autre part, la valeur accordée à l'expertise technique est fortement dépendante de son adéquation avec la volonté politique des commanditaires. Les études, en effet, sont souvent engagées dans un contexte de division des décideurs, pour conforter une majorité qui se dessine. Si les conclusions ne sont pas celles qu'on attendait, leur crédibilité est vite mise en doute, en particulier en ce qui concerne les simulations financières.

La notion de "déficit", employée dans les bilans en matière de transports publics comme d'ailleurs dans le domaine de l'aménagement, montre bien que le service apporté à la population n'est acceptable que s'il n'alourdit pas les impôts locaux. La question de la finalité de la gestion locale et de son éthique est posée.

Enfin, en raison du fonctionnement des institutions qui limite à six ans l'horizon des décideurs communaux, les projets à court terme présentent toujours plus d'intérêt que ceux qui se réfèrent au long terme. Ce dispositif influe sur la nature des chantiers mis en oeuvre, dont les résultats doivent être rapidement visibles pour la population.

Ce cycle a aussi pour effet de pousser les collectivités territoriales à profiter des rares opportunités d'aides qui leur sont proposées et parfois d'anticiper sur le déroulement rationnel d'un processus, ou bien de bouleverser les priorités budgétaires. Les possibilités d'aide mettent aussi les collectivités en situation de dépendance par rapport à l'échelon supérieur. Cette situation, qui ne favorise pas la clarté de la prise de décision, induit des choix techniques et constitue un référentiel implicite.

Cet opportunisme, lié à la diminution des ressources, contribue fortement à biaiser le débat public et à le focaliser sur des objets. S'il est difficile de communiquer sur les grandes options d'une politique communale de transport, en raison des

compétences techniques nécessaires, il n'est pas glorieux d'afficher des choix de circonstance, ou une situation de dépendance financière.

Dans ce tissu de contradictions, certaines collectivités affichent des objectifs de démarche globale. Dans les cas observés, certaines études auraient pu être engagées sous forme d'un Plan de Déplacements Urbains, si l'arrivée d'une nouvelle procédure n'était pas considérée par certains élus comme un "gadget", ou par certains autres comme une nouvelle péripétie dont il faut redouter les conséquences.

La Loi sur l'Air généralise les PDU dont les premières expérimentations avaient concerné des agglomérations importantes. L'échelle de ces trois sites, plus modeste, permet d'anticiper sur l'application de la Loi sur l'Air et de cerner certains points de blocage potentiels, notamment en matière de "formatages décisionnels" spécifiques aux cas de villes moyennes. En effet, les présupposés techniques et politiques, qui avaient perverti les démarches menées dans les grands sites, disposant d'une capacité d'expertise et du savoir-faire d'élus expérimentés, auront, au moins, les mêmes effets dans des contextes moins favorables.

On peut craindre, de plus, que les méthodes d'élaboration mises au point sur des problèmes complexes soient trop lourdes pour s'adapter à tous les cas; qu'en raison des difficultés budgétaires des villes moyennes, ces réflexions soient des études alibi qui n'auront aucune influence sur la vie locale; qu'en raison du manque de projet global, la cohérence disparaisse au profit d'un enjeu électoral ou d'une opportunité obérant le long terme.

Par ailleurs, la multiplication des échelons de décision depuis la décentralisation, la réglementation sur les transports collectifs lourde et contraignante par rapport à nos voisins européens, la montée des recours individuels ou associatifs, conduisent à la constitution d'instances de décision composées d'un nombre de plus en plus important d'intervenants. La géométrie de ces instances, incluant divers niveaux d'assistance technique, de délégation de mise en oeuvre, de lieux de concertation, devient complexe, fait obstacle à l'efficacité recherchée, dilue les responsabilités et finit même par faire oublier les objectifs initiaux.

LE DEBAT PUBLIC EN QUESTION

En matière de débat public, nos travaux antérieurs ont fait apparaître deux grandes catégories d'associations d'usagers: les associations spécifiquement locales et les associations affiliées ou fédérées par une instance nationale. Les associations à caractère local regroupent généralement les riverains d'un projet ou les usagers d'un secteur pénalisé par un dysfonctionnement urbain localisé. Ces groupements, qui se cristallisent sur la défense d'intérêts individuels, se dissolvent souvent lorsqu'ils ont gain de cause. Les associations à vocation nationale, militent sur des bases idéologiques, forment leurs membres et sont présentes sur le terrain dans la durée.

Dans trois des quatre cas étudiés, on relève une forte opposition des associations locales aux projets en cours. Depuis plusieurs années, par ailleurs, tous les observateurs s'accordent à relever le caractère défensif de l'action associative, sa tendance à regrouper les intérêts privés et à perdre une grande partie de ses finalités civiques, sinon démocratiques. Les mêmes associations, de plus, ont appris à se servir des outils juridiques mis à leur disposition.

Dans le cadre de recherche cité précédemment, nous avons aussi mis en évidence les compétences, nombreuses et diversifiées, nécessaires aux techniciens impliqués dans les projets de retraitement de l'espace public. Dans le triangle élus-usagers-techniciens, ils deviennent les arbitres et les facilitateurs (ou les fossoyeurs) d'une opération.

En matière de grands projets de transport, le rôle des techniciens dans l'instauration et la conduite du débat public est à observer, parallèlement aux processus de participation mis en place. En particulier la prise en compte par les élus des modalités de concertation proposées par les techniciens est un révélateur intéressant.

Les outils techniques de communication sur le projet sont une part importante de l'argumentaire du débat public. Le foisonnement des moyens technologiques n'est pas toujours de nature à favoriser la transparence; les excès de l'utilisation de l'image emportent la décision sans en montrer les implications.

Les études de cas contribueront à mieux comprendre les stratégies associatives, leurs objectifs et leurs argumentaires, et le rôle du consultant dans l'aide apportée à la décision, face à la pression des lobbies locaux.

LES AXES DE TRAVAIL

Noyées dans l'agglomération parisienne ou cherchant une identité entre deux métropoles régionales, lieux d'enjeux économiques importants ou commune résidentielle, les trois villes ont des histoires différentes, mais une problématique commune: comment, face à des contraintes supra-communales lourdes, mener des projets qui lui sont propres, ou encore, comment trouver des compromis acceptables entre intérêts locaux et programmation relevant d'autres échelles territoriales.

L'exercice est d'autant plus difficile avec l'apparition sur la scène publique, entre la sphère technique et celle des décideurs, d'une troisième force: l'usager. Cet usager représente, de plus en plus, la somme des intérêts particuliers, qui n'exprime généralement pas l'intérêt public. L'opinion n'est finalement contrôlable que lorsqu'elle affiche des propos contradictoires, mais, individu ou association, le recours aux procédures et aux outils juridiques lui est devenu familier. Parallèlement, le recours aux professionnels de la communication et aux juristes, devient quotidien dans les collectivités territoriales.

Le système de décision hiérarchique, marqué par l'autorité de l'Etat, qui prévalait avant la décentralisation, ne peut plus s'appliquer aux situations actuelles. Les schémas itératifs qui s'imposent, relevant de la planification stratégique, demandent des compétences et des capacités organisationnelles qui ne sont pas toujours présentes sur le terrain, lorsque ces pratiques ne sont pas carrément rejetées par les nostalgiques de l'avant-décentralisation.

Les délégations, assistances et consultances se multiplient et l'arbre de la décision devient une forêt. L'émergence de nouveaux systèmes décisionnels est aussi contrainte par les prises de risques qui s'alourdissent dans un contexte où les ressources des collectivités territoriales diminuent. En fonction de leurs positions diverses, les acteurs doivent négocier, non seulement avec le risque économique, et électoral, mais aussi avec un risque d'image ou de carrière pour les opérateurs.

De plus, la multiplication des objectifs à prendre en compte, protection de l'environnement, qualité urbaine, confort d'utilisation, met chacun des intervenants en situation d'arbitrage par rapport aux diverses finalités de son action. A l'intérieur de chacun des groupes concernés, il n'y a plus de logique univoque, mais un parcours stratégique, qui, en fonction des opportunités et des convergences d'intérêts s'infléchira vers l'un des différents objectifs portés par chacun des participants.

Les dispositifs lourds ne sont pas forcément garants de la compréhension des attentes des utilisateurs. De la même façon qu'un rôle stéréotypé ne peut plus être attribué à une institution, les attentes de l'usager ne peuvent plus être réduites à des demandes quantitatives ou lues à travers les pratiques professionnelles antérieures. Les modes de vie, la solvabilité des ménages, les comportements de mobilité, les

choix résidentiels, évoluent depuis le début des années 90. Parallèlement, l'offre technologique en matière de transports collectifs se diversifie.

Confrontés à un jeu d'acteurs devenu illisible, à l'émergence de nouveaux métiers, à une logique économique tendue, aux ambiguïtés de la décentralisation et à une technologie difficile à évaluer, le repli des décideurs vers des références devenues obsolètes, mais connues pour avoir été pratiquées, devient un recours et une tentation permanente.

Afin d'analyser les quatre cas avec la pertinence nécessaire, nous retiendrons quelques fils conducteurs qui appuieront la réflexion:

- la multiplication des intervenants, la géométrie complexe des instances décisionnelles et des lieux de concertation et le parcours de la décision,
- les attentes des usagers, telles qu'elles apparaissent dans le débat public, entre intérêts particuliers et participation à la définition de politiques de transport,
- les référentiels, qui influent sur les choix politiques et techniques, leur négociation avec l'expertise technique, adéquation ou conflit.

Les résultats attendus concernent principalement:

- la mise en évidence des problématiques spécifiques aux villes moyennes, leur degré de dépendance par rapport aux hiérarchies institutionnelles,
- une meilleure connaissance des partenaires et des enjeux du débat local concernant les politiques de transport,
- la compréhension des décalages entre les représentations et les comportements réels des différents intervenants entre eux.

Nous chercherons à vérifier si la pratique du débat public contribue, et de quelle façon, à légitimer le pouvoir des collectivités locales à l'épreuve des décisions supra-communales, ou bien au contraire, à renforcer leur dépendance.

METHODE D'APPROCHE

La richesse de ces quatre cas, études pratiquement terminées ou en cours de lancement à l'époque de la consultation, nous avait incité à faire au PREDIT une proposition en deux volets, qui tend à décrire les modalités de la décision en matière de transports dans les villes moyennes, à travers deux approches parallèles.

- Le premier volet

consiste à faire le bilan des quatre expériences, à travers une analyse fine des phases de la décision et du référentiel qui sous-tend chacune d'elles, en particulier concernant la cohérence des politiques menées.

- Dans le second volet,

il s'agit de procéder au suivi du processus décisionnel de la mise en place des grands projets de transport dans l'un des cas, au titre de l'observation participante, en privilégiant les aspects touchant au débat public.

L'exploitation des données, a été effectuée en deux temps. Dans une première phase, l'observation des trois premiers cas a permis de tester et d'affiner une grille d'analyse.

Cette grille d'analyse a été utilisée pour faire périodiquement le point sur le déroulement de la quatrième opération qui était dans sa période de démarrage au début de la recherche, soit pendant dix-huit mois.

Notre présence comme consultants sur le site, au titre du "projet de ville", donne à ces travaux un caractère de recherche-action qui nous a conduit à recentrer la problématique au fur et à mesure de l'avancement des études et de l'approfondissement des enjeux.

D'une part, il est rapidement apparu que le choix de l'échelle des collectivités, objets de l'étude, pouvait difficilement permettre de mettre en évidence le caractère global des démarches. Il s'agissait plutôt d'opérations dont les prolongements avaient été envisagés par rapport au contexte, que de politiques définies clairement.

La lourdeur des contraintes d'origine diverses, l'imbrication des problèmes en région parisienne, ne favorisent pas la prospective au niveau communal. Le Plan de Déplacements Urbains de l'Île de France est engagé au niveau régional et ne semble pas avoir de fortes retombées au niveau local. Nous avons donc privilégié le thème des jeux d'acteurs à celui des politiques globales.

D'autre part, la proposition faite à l'origine au PREDIT comportait trois études de cas. La lenteur du processus de mise en place des grands projets de transport nous a

permis de traiter un quatrième cas, ce qui enrichit les comparaisons entre les sites étudiés et permet d'élargir la base des constats.

La grille d'analyse mise au point après la première phase d'observation est la suivante.

- Les pôles de la décision,

- . les objectifs affichés,
- . les institutions, les groupes de pression locaux,
- . le cadre réglementaire, les échelles territoriales,
- . les compétences communales, élus et services,
- . les financeurs publics et privés.

- Les temporalités,

- . le déroulement du processus d'étude,
- . les mandats communaux, les autres consultations,
- . les opportunités de financement,
- . les décalages.

- Les logiques d'acteurs,

- . les objectifs politiques, les objectifs techniques,
- . les cloisonnements entre services, entre élus,
- . le jeu des associations, les intérêts particuliers,
- . le processus de concertation,
- . les thèmes et les outils de communication, l'appel à l'écologie,
- . le juridisme.

- Les argumentaires

- . les représentations de l'usager depuis les acteurs du projet,
- . les représentations des acteurs depuis les usagers,
- . les référentiels techniques,
- . les référentiels associatifs,
- . les impacts sur les acteurs et sur le projet.

- Le schéma décisionnel

- . les alliances politiques, leur évolution,
- . les objets des consensus locaux,
- . les catalyseurs décisionnels,
- . les contraintes financières,
- . la conduite du projet, le rôle du pilotage, les validations,
- . le choix et le rôle du consultant,
- . l'utilisation des indicateurs, la réaction à la cartographie.

PRESENTATION DES OPERATIONS

On trouvera dans les pages qui suivent une fiche descriptive des quatre opérations analysées. Ces fiches contiennent d'une part, des informations sommaires concernant la collectivité étudiée, les programmes supports de l'analyse, l'état d'avancement des opérations au mois de mars 1999, et d'autre part, une description des objectifs et du positionnement des trois groupes institutionnellement concernés par la décision.

Ces éléments sont tirés des monographies thématiques élaborées préalablement sur chacun des sites et qui comportent:

- une présentation détaillée de la collectivité et des objectifs des opérations,
- une description des interventions du bureau d'études,
- des éléments concernant les acteurs, leurs logiques, leurs argumentaires,
- des éléments concernant les étapes du processus et le schéma décisionnel.

On trouvera en annexe les monographies thématiques concernant deux des sites: "Routeville" et "Tramville".

TYPE DE SITE

La Communauté de Communes de Busvilles comprend la ville-centre (Busvilles, 15 000 habitants, à 30 km de la capitale régionale) et ses extensions: cinq communes agricoles situées dans la plaine, cinq autres communes occupant les coteaux viticoles sur le piémont des Vosges, et enfin une commune forestière éloignée de la ville centre.

INTITULE DE LA MISSION

Etude d'opportunité et de faisabilité d'un transport collectif.

TYPE D'INTERVENTION

Mission d'assistance technique.

PROBLEME POSE

- Desservir les équipement culturels à vocation intercommunale.
- Décès du maire qui portait le projet.
- Améliorer la mobilité des personnes du troisième âge.

ETAPES DE LA MISSION

- Juin à Octobre 1996: étude diagnostic, enquêtes auprès de la population, état des lieux et orientations.
- Octobre à Avril 1997: définition d'une politique de transports et élaboration d'un concept de transport.
- Juillet à Octobre 1997: proposition d'une nouvelle offre, redéfinition du projet après expérimentation et études de détails.

PRINCIPAUX ACTEURS

- Ville de Busvilles
- 6 communes très riches
- 5 communes modestes
- Conseil Général

ETAT D'AVANCEMENT

- Proposition de mettre en oeuvre le concept de "STADTBUS" élaboré par le bureau d'études suisse IBV (Willi HUSLER).
- Résistance du Conseil Général (autorité organisatrice des transports collectifs) qui propose une expérimentation d'un an sur un produit moins ambitieux.
- A la suite du changement d'interlocuteurs élus, dans les instances supra-communales, lancement de l'appel d'offres pour une expérimentation d'un an selon le cahier des charges prévu par les bureaux d'études, fin 1998.

INTERET DU CAS

Mise en évidence des aléas de la prise de décision au sein d'une structure intercommunale d'échelle modeste.

LES OBJECTIFS DES ELUS

L'objectif initial d'une réflexion sur les transports était lié à la politique ambitieuse menée en matière d'équipements collectifs. Il s'agissait principalement de la desserte de ces équipements, de préoccupations d'ordre écologique et de l'objectif consistant à répartir les logements sur l'ensemble du territoire communautaire de façon à conforter les villages.

Le décès du maire de la ville principale, président de la communauté de communes, arrête puis réoriente l'étude vers le transport des personnes âgées et dépendantes, marquant la faible adhésion des autres élus à l'intérêt du transport collectif. Les conclusions de l'étude d'opportunité réorientent une seconde fois le projet en raison de son contenu social.

Lors de la phase opérationnelle, en fin de processus, les regroupements d'intérêts des maires, en fonction de la taille et de la richesse des communes et de leur éloignement de la ville centre où se trouve la gare, ont créé de nombreux débats, notamment sur le phasage.

LE ROLE DES ASSOCIATIONS

Il n'y a pas eu de mobilisation associative sur le thème du transport public. La thématique du vélo, mais considéré comme un loisir plutôt qu'un mode de transport, a induit la création d'une association d'usagers peu intéressée à l'étude. La population enquêtée, très fortement motorisée, refuse a priori le transport public assimilé au transport scolaire dont la qualité est contestée. Les familles les plus demandeuses sont les plus urbaines (elles cherchent à éviter l'achat de la deuxième voiture) et les moins nanties (agriculture de plaine).

L'EXPERTISE

L'étude met en cause les idées reçues: ce n'est pas le troisième âge qui est la cible du transport mais plutôt les jeunes de moins de 18 ans; ce ne sont pas les villages les plus éloignés qui sont les plus intéressés, mais les villages les plus pauvres; le transport à la carte n'est pas une solution à long terme, d'autant que le secteur tend à fonctionner en réseau de villes avec des caractéristiques proches de la mobilité périurbaine.

La mise en valeur du caractère social du projet, la critique du transport scolaire, la définition des cibles commerciales, ont permis de proposer l'amorce d'un véritable réseau d'autobus. Les résistances qui ont produit un arrêt du processus avant l'appel d'offre désignant l'opérateur de l'expérimentation viennent des services techniques du Conseil Général.

L'APPROCHE GLOBALE

Les projets de transport font suite à d'autres études, de type schéma directeur des circulations, et réalisations concernant le réseau routier, la zone protégée du centre historique, les pistes cyclables de l'ensemble du secteur. Toutefois, la cohérence d'ensemble, entre réseau routier et réseau de transport comme entre horaires SNCF et horaires du futur réseau, a été un des objets du projet support de l'étude de cas et n'avait pas été envisagée antérieurement.

TYPE DE SITE

Première couronne de la région parisienne - commune résidentielle traversée par des infrastructures départementales relativement lourdes dont une voie de transit formant une véritable coupure dans le tissu urbain.

INTITULE DE LA MISSION

Projet de gestion intégrée des espaces et des flux pour la réalisation d'un aménagement durable de la commune de Véloville.

TYPE D'INTERVENTION

Mission d'assistance technique.

PROBLEME POSE

Mettre en oeuvre, à travers la définition et la réalisation d'un réseau de circulations douces, une série d'actions coordonnées d'amélioration de l'environnement afin de renforcer sur le territoire communal la pratique des déplacements à pieds, en vélo et par les transports collectifs.

ETAPES DE LA MISSION

- Juillet à Décembre 1995: étude diagnostic débouchant sur une hiérarchisation des voies et sur des orientations d'aménagement d'un réseau de circulations douces.
- Octobre à Novembre 1995: réunions de quartiers sur le thème circulation et stationnement.
- Février à Décembre 1996: étude portant sur le stationnement et le plan de circulation, étude et propositions pour un nouvel aménagement de l'axe principal.

PRINCIPAUX ACTEURS

- Ville de Véloville
- Conseil Général
- Associations diverses : Verts, protection de l'environnement et défense des riverains

ETAT D'AVANCEMENT

- Abandon du plan de stationnement.
- Rejet du plan de circulation par les élus.
- Aménagement de l'axe principal en attente : rejet du projet par les associations écologiques locales, recul des élus, réalisation d'un aménagement provisoire sur un carrefour.
- Réalisation d'aménagements de carrefours en entrée de zones 30.

INTERET DU CAS

Mise en évidence des contradictions entre le discours de la municipalité et la réalité de la prise de décision, et entre la représentation des attentes de la population par les élus et la réalité des comportements des habitants.

LES OBJECTIFS DES ELUS

Dans un premier temps c'est la logique de guichet qui prévaut: la Communauté Européenne est susceptible d'apporter des aides que l'Etat ne propose plus. En l'absence de financements européens, la quote-part votée par la ville sert à lancer une étude. Les objectifs consistent initialement à favoriser les reports de modes sur des "circulations douces". A la suite d'une série de réunions de quartier qui permettent de dégager cette priorité, l'étude est réorientée sur l'aménagement de l'axe principal qui forme une coupure entre les deux parties de la ville.

Des trois élus qui forment le comité de pilotage, maires-adjoints qui sont de sensibilités politiques différentes, un seul reste mobilisé, un autre se retourne contre le projet, le troisième reste neutre. Seul le maire décide, en fonction d'impératifs d'image et d'électorat.

LE ROLE DES ASSOCIATIONS

Les nombreuses associations locales, de riverains, du cadre de vie ou orientées vers la protection de l'environnement, se rapprochent des Verts pour d'abord supporter, puis très vite, bloquer le projet. Le comité de pilotage confidentiel, le manque d'explications techniques sur le projet, la concertation ne portant que sur le diagnostic, sont autant de griefs utilisés pour faire pression sur le Conseil Général et ajourner les travaux. Cette opposition est utilisée par les Verts qui se sont désolidarisés de la majorité municipale et font cavalier seul dans les consultations électorales suivantes.

L'EXPERTISE

Toutes les propositions faites par le groupement de consultants sont jugées audacieuses par le maire, qui ne retient que celle qui met en valeur l'action de la municipalité. Cette dernière proposition est l'objet de la grogne des associations qui en refusent les aspects innovants.

L'aménagement de l'axe principal est une contre-proposition par rapport au projet, très routier, élaboré par le Conseil Général, qui considère la voie comme un axe de transit. L'opposition des Verts au projet des bureaux d'études prive les habitants de la ville d'un dispositif destiné à la modération de la circulation et à la réduction des nuisances.

L'APPROCHE GLOBALE

Cette préoccupation était présente dans le travail des bureaux d'études, basé sur un schéma de hiérarchisation de la voirie et proposant une refonte des plans de circulation et de stationnement parallèlement à l'étude des circulations douces. La focalisation sur l'aménagement de l'axe a fait perdre à la démarche ses intentions initiales.

La cohérence avec les transports collectifs, qui ont fait dans le même temps l'objet d'une réorganisation, n'a pu être envisagée en raison de l'attitude de l' élu en charge du dossier qui ne souhaitait pas de collaboration à son action.

TYPE DE SITE

Seconde couronne de la région parisienne - Site ferroviaire et industriel en récession - Parc de logements sociaux important - Forte coupure induite par une voie nationale supportant un trafic autoroutier qui coupe le ville en deux.

INTITULE DE LA MISSION

Projet de retraitement de la RN en boulevard urbain.

TYPE D'INTERVENTION

Mission d'assistance technique à la DDE.

PROBLEME POSE

Recoudre, tant sur le plan physique que social, les deux parties de la ville, où grands ensembles et centre urbain sont séparés par une voie à caractère autoroutier (60 000 vh/jour), et diminuer les nuisances sonores, l'insécurité et la pollution.

ETAPES DE LA MISSION

- Lancement de la mission: mars 1997
- Schéma général des aménagements: septembre 1997
- Etudes de définition et rapport final: janvier 1998

PRINCIPAUX ACTEURS

- Direction Départementale de l'Équipement
- Ville de Routeville
- Conseil Général
- Ville Nouvelle

ETAT D'AVANCEMENT

Étude terminée et chiffrée depuis mai 1998. Le dossier a été transmis à l'Inspection Générale de l'Équipement six mois après en raison du changement de Directeur Départemental.

INTERET DU CAS

Rapports conflictuels entre les différents acteurs sur un problème posé depuis 20 ans et sur lequel une étude technique, urbaine et paysagère est engagée pour la première fois. Attitude ambiguë des associations locales qui, au nom de l'écologie, condamnent la ville à supporter les nuisances.

LES OBJECTIFS DES ELUS

Le rétablissement de la cohésion physique et sociale de la ville demande à la fois la réduction du trafic et le traitement de la coupure urbaine, qui ne peut être réalisé dans l'état actuel de la circulation. Sa réduction peut être obtenue par la création d'une voie nouvelle qui focalise le rejet associatif depuis 20 ans.

La stratégie consiste donc à se rapprocher de l'Etat gestionnaire des deux voies pour établir un dialogue basé sur des critères techniques. Il s'agit d'amorcer le réaménagement par des phases de travaux à court terme, compatibles avec plusieurs solutions concernant les points à retraiter à long terme.

Après de longues années de conflit, le dialogue a pu être renoué avec la DDE à l'issue des élections de 95, qui ont permis d'ouvrir l'équipe municipale, et grâce à l'action de personnalités nouvelles dans l'échiquier du conflit.

LE ROLE DES ASSOCIATIONS

Le rejet de la voie nouvelle est fondé sur des bases inattaquables: protection de la nature, risque d'augmenter la mobilité automobile... Toutefois, aucun des nombreux tracés alternatifs n'a été jugé acceptable par les communes voisines qui se rejettent les nuisances les unes sur les autres. L'action associative est relayée par la droite, fortement majoritaire dans le département, alors que la commune qui supporte les nuisances est une municipalité de gauche.

L'EXPERTISE

L'expertise a mis en valeur le poids relatif de la voie nouvelle dans la réduction de la circulation et l'impossibilité de traiter certains carrefours dans l'état actuel du trafic. Elle conforte le double objectif de la ville. Elle est jugée inacceptable par le Conseil Général.

Grâce à l'ouverture créée par des relations interpersonnelles, les services de l'Etat ont engagé la concertation entre les partenaires en lançant l'étude, sans pour autant s'engager sur un terme de réalisation ou un début de budget de travaux. Le changement de responsable des services de l'Etat provoque un arrêt du processus en bloquant la diffusion du dossier.

L'APPROCHE GLOBALE

La commune a mené depuis plusieurs années une réflexion sur sa politique d'aménagement, engagé une politique foncière et lancé un projet symbolique, la reconstruction de l'Hôtel de Ville en bordure de la voie. Cependant, le maillon principal de la programmation réside dans le retraitement de l'axe et rend la ville dépendante de l'ensemble des acteurs du département et des budgets de l'Etat. Par ailleurs le conflit antérieur avec la DDE, rendue responsable du pourrissement de la situation routière, a isolé la ville déjà stigmatisée. L'intervention des bureaux d'études a consisté en particulier à rendre compte aux services de l'Etat du travail réalisé par la commune et des acquisitions foncières favorables au projet.

TYPE DE SITE

Première couronne de la région parisienne - Site ferroviaire et industriel en récession - Parc de logements sociaux important - Fortes coupures induites par des voies autoroutières.

INTITULE DE LA MISSION

Projet de ville et de révision du Plan d'Occupation des Sols.

TYPE D'INTERVENTION

Mission d'aide à la décision et d'urbanisme réglementaire.

PROBLEME POSE

Intégrer dans le "projet de ville" plusieurs grands projets de transport dont l'interconnexion se fera sur le territoire communal (prolongement d'une ligne de tramway, création de nouvelles lignes de transports ferrés de voyageurs et restructuration du réseau départemental de bus), prendre en compte les mutations foncières, sociologiques et économiques qui en découlent et bloquer la spéculation foncière.

ETAPES DE LA MISSION

- 1997 : Etude diagnostic - Etat des lieux.
- 1998 : Définition des orientations du "projet de ville" et choix des outils.
- 1999 : Formalisation des documents réglementaires du POS.

PRINCIPAUX ACTEURS

- Ville de Tramville
- Direction Départementale de l'Equipement
- Conseil Général
- RATP, SNCF, STP
- Collectif d'associations de défense

ETAT D'AVANCEMENT

- Décision du STP concernant le tramway, Avril 1997.
- Etude d'impact du tramway, Août 1997.
- Enquête publique du tramway reportée à fin 1997.
- Validation du diagnostic "projet de ville", Décembre 1997.
- Conclusions de l'enquête publique et rejet du tracé alternatif, début 1998.
- Manifestations de rue et alliances politiques des associations, 1998.
- Elaboration des esquisses du nouveau dispositif du POS, courant 1998.
- Refus de la région de voter le budget concernant le tramway, 1999.

INTERET DU CAS

Mise en évidence de la marge de manoeuvre étroite de la commune qui est confrontée à des programmes d'intérêt régional et au poids de l'opposition politique relayée par un collectif d'associations d'usagers.

LES OBJECTIFS DES ELUS

La majorité municipale souhaite, d'une façon générale, améliorer l'offre en transports collectifs pour sa population peu motorisée, notamment en direction de la Préfecture du département. Lors de la création de la ligne de tramway, qui s'arrête à la ville voisine, le maire, alors président du Conseil Général, a été un acteur déterminant de sa mise en place; il souhaite que sa commune en bénéficie. Le prolongement de la ligne permet aussi de revitaliser un quartier vieillissant et mal relié au centre. Cependant, la diminution très significative des finances communales oblige la ville à une négociation serrée avec ses nombreux partenaires et en particulier concernant l'assiette foncière du futur tramway.

LE ROLE DES ASSOCIATIONS

Un collectif regroupant des associations dont les objectifs sont très différents propose un tracé alternatif à celui de l'opérateur. Ce nouveau tracé est expertisé et rejeté: il est plus complexe de mise en oeuvre en raison de nombreux changements de direction; son impact urbain est moins bon car il emprunte des rues secondaires au lieu de l'axe principal. Cet axe principal a, de plus, l'avantage d'être l'objet d'un arrêté d'alignement depuis plus de 20 ans. Les associations font courir le bruit que des projets immobiliers sont en jeu sur les rives du tracé, alors que la faisabilité technique et financière de la reconstitution du front urbain, détruit par les projets de voirie antérieurs et abandonnés, est problématique. La DUP est prononcée en faveur du premier tracé. Le conflit se radicalise et se politise. Le collectif dénonce le manque de concertation et fait pression sur le Conseil Régional qui ne vote pas sa part de budget.

L'EXPERTISE

Le tracé initial reflète une logique technique et commerciale. L'utilisation de l'axe principal répond à la fois aux objectifs de l'opérateur: il permet de créer un site propre et d'améliorer les cadences. Il converge avec ceux de la ville: redynamisation urbaine et aménagement de l'espace public. Il valorise la commune et son équipe municipale: il est donc la cible de l'opposition politique. C'est principalement l'opérateur qui mène la concertation avec la population représentée par le collectif des opposants. Le tracé alternatif est rejeté sans aucune concession, il n'y a pas d'étude d'une troisième variante.

APPROCHE GLOBALE

Le souhait de la commune d'articuler une vision prospective à travers un "projet de ville" se bute à la lenteur du processus. En l'attente de financements pour le prolongement du tramway, le POS, qui concrétise le projet de ville, ne pourra que reconduire des mesures conservatoires destinées à éviter la spéculation foncière. De même, la restructuration du secteur de la gare, qui dépend de l'accord des partenaires sur le montage de l'opération et d'une étude engagée tardivement, ne pourra donner lieu à des mesures réglementaires concrètes.

ANALYSE DES QUATRE CAS OBSERVES

Le contenu de quatre monographies thématiques a servi de base à l'étude de cinq grands thèmes, identifiés en cours d'étude et exploités à travers une grille d'analyse, et aux commentaires qui suivent.

Les tableaux comparatifs comportent des parties grisées qui repèrent dans chaque sous-thème les similitudes de situations. Bien que certains mécanismes observés se reproduisent dans l'ensemble des cas, ou bien dans trois sur quatre des cas étudiés, il est difficile de parler d'invariants en raison de la faiblesse de l'échantillon. Toutefois, on peut estimer que le caractère répétitif de ces mécanismes, lorsque leur occurrence apparaît dans le même contexte institutionnel, constitue une tendance lourde.

On observe assez généralement des similitudes de situations dans les trois communes de la région parisienne et une singularité de la collectivité territoriale située dans l'est de la France. Les facteurs explicatifs résident principalement:

- dans la complexité institutionnelle et l'imbrication technique des réseaux qui caractérisent les grandes métropoles,
- dans la dépendance des échelles supra-communales qui est d'autant plus forte que les projets concernent des territoires étendus,
- dans la présence d'un milieu associatif actif qui devient en cas de conflit une force d'opposition politique.

On note par ailleurs l'importance:

- du bon équilibre des budgets des collectivités qui leur permet de se doter de compétences internes aux services,
- de la programmation des études par rapport aux mandats communaux,
- de la rigueur dans la conduite du projet.

LES POLES DE LA DECISION	TRAMVILLE 38 000 habitants	ROUTEVILLE 30 000 habitants	BUSVILLES 30 000 habitants	VELOVILLE 24 000 habitants
Les objectifs affichés	- Création d'un pôle TC. - Volonté communale forte.	- Transformation d'un axe supportant 60 000 véhicules/jour en boulevard urbain. - Volonté communale forte.	- Création d'un transport intercommunal. - Engagement de l'étude par le principal acteur qui décède au lancement. - Difficile réappropriation du successeur.	- Réflexion sur les circulations douces. - Pas de réels objectifs communaux.
Les institutions	- Municipalité d'Union de la Gauche - Conseil Général de Gauche - RATP - SNCF - STP - DDE	- Municipalité d'Union de la Gauche - Conseil Général de Droite - DDE - SNCF - Instances de la Ville Nouvelle	- Communauté de communes (CC) composées de 12 municipalités différentes : taille, sensibilité politique, niveau de ressources et vocation - Conseil Général de Droite - Transporteurs locaux	- Municipalité d'Union de la Gauche et Verts. - Conseil Général de Droite.
Les groupes de pression	- Collectif d'associations (riverains, commerçants, habitants d'une cité HLM...) et opposition politique.	- Lobby cheminot. - Associations de défense du cadre de vie concernées par le prolongement d'une autoroute : principalement communes voisines.	- Pas d'implication associative. - 3 types de communes : . ville centre . communes rurales . communes viticoles	- Associations de défense du cadre de vie et Ecologistes.
Le cadre réglementaire	- SDRIF - Loi sur l'Air - Schéma des Transports Collectifs en Site Propre de 1986	- Entretien de la voirie nationale. - Schéma Directeur de la Ville Nouvelle.	- LOTI	- Anticipation sur l'esprit de la Loi sur l'Air.
Les échelles territoriales	- Echelles départementale et régionale.	- Echelles intercommunale (Ville Nouvelle) et départementale.	- Echelle intercommunale. - Compétence et intégration tarifaire départementales.	- Echelle départementale.
Les compétences des services	- Peu nombreux. - Pas de compétences transports.	- Commune : peu nombreux, pas de compétences transports. - Etat : Compétences nombreuses mais "esprit très routier" de certains agents.	- CC dotée de services. - Compétences transports de la chargée de mission aménagement.	- Peu nombreux. - Pas de compétences transports.
Les compétences des élus	- Forte sensibilité du maire pour les TC.	- Le maire délègue la conduite de l'opération à un élu particulièrement compétent en matière d'aménagement et de réseaux.	- Très diverses.	- Pas d'expérience de conduite d'étude.
Les financeurs publics	- Commune pauvre. - Conseil Général riche. - RATP - STP - SNCF	- Commune : ressources liées à l'équilibre difficile du budget de la Ville Nouvelle. - Conseil Général, en raison des intersections avec les RD (riche). - Etat : sans budget.	- CC riche. - Aide de la Région qui transite par le Conseil Général (riche).	- Commune pauvre. - Conseil Général riche.
Les financeurs privés			- Coopération des transporteurs locaux.	

LES POLES DE LA DECISION

Les études de cas concernent deux projets d'aménagement de voirie et deux projets de transports collectifs. Les quatre cas présentent un cadre institutionnel différent. Cependant, le nombre des partenaires est important dans tous les cas.

Le département est l'échelle territoriale incontournable. Consacré par la LOTI comme l'acteur majeur des transports collectifs, il est aussi l'interlocuteur des retraitements de voirie. Il intervient soit au titre des intersections avec la voirie nationale, soit parce qu'il supporte un trafic de transit qui constitue une nuisance et une coupure dans les communes concernées.

Les communes qui ont fait l'objet des études de cas, présentent des caractéristiques similaires, pour trois d'entre elles, quant au contexte économique local. On constate :

- des ressources communales en diminution ou obérées par des dettes contractées au sujet de cautionnements d'entreprises,
- des services communaux composés par un très faible nombre d'agents,
- l'absence de compétences spécifiques en transports parmi le personnel communal,
- une dépendance financière très forte vis à vis du département, aggravée par la différence de sensibilité politique.

En effet, il est fréquent que les villes d'environ 30 000 habitants représentent un pôle urbain qui vote à gauche alors que le cumul des voix des petites agglomérations, qui votent à droite surtout dans le cas de communes rurales, constitue la majorité départementale.

La Communauté de Communes qui est le cas atypique parmi les quatre opérations étudiées, est dotée de ressources financières importantes qui l'affranchissent de la dépendance vis à vis du département. Cette autonomie tient à la richesse globale de la région et à la rentabilité des activités agricoles (viticulture); elle est renforcée par le phénomène de regroupement des communes. Son indépendance lui donne la possibilité :

- de disposer de services techniques distincts de ceux de la ville centre,
- de bénéficier de compétences transports au sein de ses services,
- d'être en position de discuter avec le Conseil Général de droite en participant financièrement au projet, bien que le Président de la Communauté de Communes soit un élu de gauche.

LES TEMPORALITES	TRAMVILLE 38 000 habitants	ROUTEVILLE 30 000 habitants	BUSVILLES 30 000 habitants	VELOVILLE 24 000 habitants
Le déroulement du processus	- 3 ans d'études POS. - Lenteur du processus de mise en place du tramway - retard des travaux.	- 1 an d'études (diagnostic et étude de faisabilité chiffrée). - Délai d'études relativement court.	- 2 ans et demi d'études. - 3 périodes successives entrecoupées par des temps de maturation.	- 2 ans d'études. - Pas de réalisation importante / mesures ponctuelles.
Les mandats communaux	- Projets dépassant la durée du mandat municipal.	- Projet dépassant la durée du mandat municipal.	- Mise en place compatible avec la fin de mandat.	- Mise en place compatible avec la fin de mandat.
Les autres consultations	- Blocage du fonctionnement de la Région depuis les dernières élections législatives.	- Elections législatives qui bloquent la vie publique.	- Importance des élections législatives qui ont entraîné le changement de certains élus chargés des transports au Conseil Régional et au Conseil Général. - Utilisation du thème TC dans la campagne électorale.	- Sanction de la politique municipale aux élections législatives.
Les opportunités de financement	- Pas d'opportunité complémentaire. - Coordination difficile des interventions des différents partenaires.	- Peu d'enveloppe disponible pour des travaux routiers lourds sur RN.	- Logique de guichet faible (communes riches majoritaires).	- Lancement de l'étude parallèlement à la demande d'un budget européen.
Les décalages	- Mise en place chaotique : . SNCF autonome . RATP dépendante de la DUP . Commune divisée (associations contre majorité municipale). - Reconstitution des mesures conservatoires dans le POS révisé. - Retards.	- Décalage entre élu compétent et reste du Conseil Municipal. - Distorsion entre besoins communaux (réduction des nuisances) et budget de l'Etat (forte inertie). - Poids des élections législatives anticipées dans la relation avec la DDE. - Retard de l'étude.	- Décès de l'élus initiateur d'où temps de maturation particulièrement lent pour que le nouveau président de la CC soit porteur du projet.	- Décalage entre projet de la commune proposé par le B.E. et le projet départemental. - Retards.

LES TEMPORALITES

A l'exception de l'une d'entre elles, les études se sont déroulées dans une période de deux à trois ans. Pour l'une des communes, le processus d'études était continu et programmé sur le moyen terme dès le lancement. Pour les deux autres communes, l'avancement s'est fait par étapes avec des temps morts entre chaque phase. Ces périodes, qui peuvent s'interpréter comme des blocages (prise de décision difficile en raison d'une faible majorité), sont aussi des temps de maturation qui ont permis la relance du processus.

Par rapport aux mandats communaux, deux des projets concernent des opérations dont le montage n'est pas dépendant de problèmes fonciers et qui auraient pu, par conséquent, aboutir rapidement. Un seul des deux projets sera mis en oeuvre, à titre d'expérimentation, dans le temps du mandat. L'indépendance vis à vis des finances départementales est un des facteurs qui a permis de passer à la phase opérationnelle.

La logique de "guichet" ne semble pas, cependant, interférer dans les processus observés, sauf pour la commune dont les objectifs n'étaient pas clarifiés dès le départ, ni au plan politique, ni au plan technique.

Dans les quatre cas, le calendrier prévu initialement n'a pas été tenu et, logiquement, les retards sont proportionnels à l'importance du projet. Ils sont aussi liés à la proximité de l'occurrence de sa mise en oeuvre qui cristallise les oppositions. Ces décalages dans le temps ont pour origine les objectifs contradictoires des différents partenaires, dus, dans trois cas sur quatre, à la stratégie de pouvoir des instances départementales qui imposent aux communes des projets techniques qui les desservent.

D'une façon générale, on sent dans chaque opération que le temps de l'étude technique, le temps de l'appropriation politique, celui du dialogue avec la population et celui de la négociation avec le partenaire n'avancent pas selon le même mouvement. Les étapes ne coïncident pas souvent. La durée des mandats n'explique pas toutes les accélérations, ni tous les rejets. D'autres événements et le temps de maturation nécessaire au consensus interviennent dans le déroulement du projet.

LES LOGIQUES D'ACTEURS	TRAMVILLE 38 000 habitants	ROUTEVILLE 30 000 habitants	BUSVILLE 30 000 habitants	VELOVILLE 24 000 habitants
Les objectifs politiques	- Créer un pôle TC pour créer des emplois pour la main d'oeuvre locale mais sans bouleverser les équilibres sociologiques.	- Conserver son électorat de gauche dans un environnement de droite en améliorant le cadre de vie et la communication entre les quartiers.	- 1° phase : garder l'électorat du 3 ^e âge. - 2° phase : cibler les jeunes et capter l'électorat des actifs.	- Lutter contre un projet routier supra communal. - Séduire les électeurs.
Les objectifs techniques	- Attirer les activités. - Soutenir les finances communales. - Rééquilibrer l'urbanisation.	- Réduire les nuisances. - Maintenir le niveau de service de la voie. - Relier le nord et le sud de la ville. - Requalifier la voie.	- Assurer la desserte des équipements collectifs. - Améliorer la mobilité des communes rurales. - Réduire à terme les nuisances.	- Réunir les deux parties de la ville. - Modérer la circulation de transit.
Les cloisonnements entre services	- Fort cloisonnement en interne. - Un seul service concerné en raison de l'organigramme : l'aménagement.	- Conflit entre DDE et Conseil Général qui refuse de s'impliquer en milieu urbain dans une commune d'une autre couleur politique.	- Bonne coopération entre les chargés d'études de la CC. - Rapport difficile entre les services de la CC et ceux du Conseil Général.	- Projet n'est pas porté par les techniciens municipaux. - PM : personnel peu nombreux.
Les cloisonnements entre élus	- Fort conflit entre majorité municipale et opposition.	- Elu à l'urbanisme fait cavalier seul mais avec la caution du maire.	- Intérêts communs des élus des très petites communes. - Clivage viticulture / agriculture. - Spécificité de la ville centre.	- Fort cloisonnement / pas d'interdisciplinarité malgré le discours. - Maire autoritaire.
Le jeu des associations	- Opposition politique. - Force de proposition : établissement d'un contre-projet.	- Opposition au nom de l'environnement mais logique Gauche / Droite.	- Peu préoccupées par les TC. - Préoccupées par les pistes cyclables. - Absentes du processus d'étude.	- Opposition politique. - Focalisées sur la défense de l'environnement.
Les intérêts particuliers	- Forts et diversifiés. - Convergence sur le rejet du tracé RATP.	- Représentés surtout par les communes voisines : dépréciation du cadre de vie et donc de la propriété immobilière.	- Rejet des TC dû à un fort taux de motorisation.	- Pas d'attente globale des habitants. - Contradiction entre discours et aspirations individuelles.
Le processus de concertation	- Continu sur les principes puis sur des objets précis.	- Très lourd en interne (groupe de travail). - Conseil Municipal consulté sur les principes du projet.	- Limité au conseil communautaire. - Enquêtes auprès de la population (échantillon représentatif).	- S'apparente davantage à la communication.
L'utilisation des thèmes écologiques	- A titre d'alibi pour masquer les objectifs politiques.	- Afin de bloquer un projet qui permettrait d'améliorer le cadre de vie dans une commune de gauche.	- Très présents en référence aux politiques allemandes.	- Afin de bloquer un projet destiné à modérer la circulation.
Le juridisme	- Nombreux recours notamment sur l'insuffisance de la concertation. - Projet d'attaquer la DUP.	- Pratique ancienne des associations des communes voisines et connaissance des outils juridiques.	- Sans objet.	- Instauration de relations privilégiées avec le Conseil Général sur le thème du manque de concertation.
Les thèmes de communication	- Ville : service à la population, emploi et environnement. - SNCF/RATP : transports de banlieue à banlieue.	- Peu de communication sur le projet. - La ville met en avant la sécurité routière.	- Ecologie.	- Circulation et stationnement.
Les outils de communication	- Ville : bulletin municipal. - RATP : exposition et vidéo. - SNCF : peu d'actions.	- Bulletin municipal.	- Réunions du Conseil Communautaire.	- Réunions de quartiers avec supports cartographiques.

LES LOGIQUES D'ACTEURS

Il semble, en première analyse, que les deux mécanismes principaux relèvent, d'une part, des stratégies électoralistes qui incitent, d'autre part et corollairement, des actions associatives qui freinent. Cet échantillon d'opérations, qui ne peut prétendre à l'exhaustivité, fait apparaître un groupe homogène de trois cas de processus où les retards et les blocages sont essentiellement liés à l'opposition des associations de défense.

Le quatrième cas, qui est le seul pour lequel on peut observer un début de réalisation, ne compte pas d'associations actives dans les rangs des partenaires concernés. La concertation avait été menée sous forme d'une série d'enquêtes auprès de la population et, en particulier, 80 entretiens semi-directifs en direction d'un échantillon représentatif de familles. Toutefois, ce site est aussi le cas atypique en matière de finances locales, où l'indépendance vis à vis du département crée une dynamique forte.

Concernant la pression associative, on observe dans les trois autres cas le moteur représenté par les intérêts particuliers, sans que ce levier soit toutefois le seul ressort de l'opposition. Si l'utilisation des thèmes écologiques est générale, elle constitue un alibi dans trois cas sur quatre, et une préoccupation véritable dans l'une des situations. Dans tous les cas, l'ensemble des thèmes utilisés comme argumentaire par les associations, masque en grande partie une opposition politique plus ou moins affichée.

Au niveau des recours, le manque de concertation est souvent invoqué (deux cas sur quatre) et motive les actions en justice. Les modalités de concertation mises en oeuvre par les communes sont assez différentes en fonction de l'avancement des projets, de la géométrie des acteurs locaux et des pratiques locales. La latitude sur les modalités, laissée par la loi, alimente le juridisme.

L'exercice de la communication en matière de projets urbains semble fort difficile : en raison de la complexité et de l'imbrication des différentes thématiques, c'est généralement un seul des bénéficiaires du projet qui est mis en avant de façon à donner lieu à des slogans ou à des démonstrations simples. Les objectifs réels des différentes études, supprimer les coupures urbaines et apporter un meilleur service à la population par le transport collectif, ne sont pas évoqués en tant que tels.

Dans l'un des cas, le projet devient, au fur et à mesure de son étude, un produit marketing de plus en plus dénué de contenu et destiné à mettre en valeur la sollicitude des élus locaux pour leurs électeurs. Ce type d'étude alibi était fréquent il y a une vingtaine d'années lorsque les communes étaient riches.

LES ARGUMENTAIRES	TRAMVILLE 38 000 habitants	ROUTEVILLE 30 000 habitants	BUSVILLES 30 000 habitants	VELOVILLE 24 000 habitants
L'utilisateur depuis les acteurs	<ul style="list-style-type: none"> - Besoins en TC légèrement surestimés par la majorité municipale et la RATP. - Rapport de force : RATP appuie sa stratégie sur le soutien aux activités économiques. 	<ul style="list-style-type: none"> - Problème de la cohésion communale porté par les élus et peu perçu par les habitants. 	<ul style="list-style-type: none"> - Demande ciblée sur les besoins du 3^e âge et les moyens alternatifs. - L'enquête fait apparaître les besoins des jeunes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les élus pensent que la population a une sensibilité écologique.
Les acteurs depuis l'utilisateur	<ul style="list-style-type: none"> - Opposition politique qui fait croire aux riverains que la commune va bénéficier de profits immobiliers (impossibles techniquement). 	<ul style="list-style-type: none"> - A la suite de contentieux sur le Schéma Directeur de la Ville Nouvelle, tactique d'enfermement de la commune et méfiance envers tous les acteurs. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rejet des TC considérés comme non fiables en référence aux transports scolaires de mauvaise qualité. 	<ul style="list-style-type: none"> - Opposition politique au maire d'où remise en cause systématique des solutions techniques.
Les référentiels techniques	<ul style="list-style-type: none"> - Polémique sur le rôle des TC par rapport à la logique économique. 	<ul style="list-style-type: none"> - La ville invoque le concept de boulevard urbain. - L'Etat veut maintenir le niveau de service de la voie. - Le Conseil Général refuse toute alternative à l'existant. 	<ul style="list-style-type: none"> - Intervention du B.E. suisse qui développe le concept de "Stadtbus" (qualité, fréquences...). 	<ul style="list-style-type: none"> - Discours sur les circulations douces et l'utilisation du vélo.
Les référentiels associatifs	<ul style="list-style-type: none"> - "Déportation des familles". - Logique d'indemnisation : mort du commerce riverain. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conservation d'un massif forestier. - Pas d'autoroute supplémentaire. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sans objet. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conservation des arbres. - Sécurité des enfants. - Pas de nouvel échangeur sur autoroute.
Les impacts sur le projet	<ul style="list-style-type: none"> - Retard : décalage entre projets SNCF et RATP. - Approche de la fin de mandat. 	<ul style="list-style-type: none"> - Le phasage représente une solution possible au conflit des acteurs mais dans le cadre du prolongement de l'autoroute. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place d'une simulation sur un an. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rejet par l'équipe municipale en raison du caractère très conflictuel du débat public.
Les impacts sur les acteurs	<ul style="list-style-type: none"> - Pas d'impact en raison du conflit politique. 	<ul style="list-style-type: none"> - Le contentieux se durcit autour du prolongement de l'autoroute. 	<ul style="list-style-type: none"> - Résistances moins fortes mais lourd investissement du B.E en pédagogie du projet. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas d'impact en raison du conflit politique.

LES ARGUMENTAIRES

Les acteurs locaux ont dans trois cas sur quatre, une mauvaise appréciation des réactions de leur population : ils sont abusés par le discours écologiste des habitants et découvrent parfois que les comportements de ces habitants sont en contradiction avec leurs prises de position. Remettre en cause l'utilisation systématique de la voiture particulière, les habitudes de stationnement, le plan de circulation, et inciter à la fréquentation des transports collectifs, font figure d'abord de mission impossible et, ensuite, de danger électoral.

Les usagers, spontanément ou manipulés par l'opposition locale, sont victimes des faux arguments techniques développés dans les associations de riverains. Il est facile de stimuler leur imagination car le fait de payer des impôts n'est pas populaire, et l'utilisation des deniers publics est toujours suspecte d'être détournée. Par ailleurs, un des traits du Français moyen consiste à se considérer comme spécialiste en toute chose.

Dans les deux cas de projets routiers, le rejet de tout projet de nouvelle infrastructure lourde est particulièrement convergent. Concernant les projets des transports collectifs, l'environnement géographique et sociologique des deux sites est trop différent pour donner lieu à des similitudes. Par ailleurs, la protection de la nature se prête à des détournements et à une utilisation politique facile : le cadre réglementaire, qui s'est mis en place dernièrement, donne des outils juridiques aux associations.

Le site atypique quant aux autres comportements, et qui amorce un début de réalisation de son projet, est en matière de représentations dans la même situation que les autres cas : les élus se trompent sur la population, la population est incrédule sur la nature des projets proposés.

Quelque soient les argumentaires développés et les démonstrations techniques utilisées, les impacts sur le déroulement du projet sont faibles, dans les cas observés, en raison du caractère politique de l'action associative.

LE SCHEMA DECISIONNEL	TRAMVILLE 38 000 habitants	ROUTEVILLE 30 000 habitants	BUSVILLES 30 000 habitants	VELOVILLE 24 000 habitants
Les alliances politiques	- Union de la Gauche / Conseil Général de Gauche.	- Conflit de la précédente municipalité communiste avec l'ensemble des institutions. - Municipalité actuelle : Union de la Gauche.	- Alliances objectives entre élus basées sur des fondements économiques.	- Alliance électorale Union de la Gauche/Verts. - Maire conseiller général mais dans l'opposition.
Leur évolution	- Relativement stable.	- Instauration d'un dialogue avec l'arrivée des socialistes dans l'équipe municipale.	- Evolution d'une logique viticulture/agriculture vers une logique villages/petites villes.	- Positionnement des Verts comme opposant politique : traitement de l'axe principal.
Le consensus - quels objets	- Nécessité de transports publics (service à la population).	- Aspects insupportables des nuisances pour la commune. - Réduire la coupure urbaine.	- Amélioration de l'environnement. - Amélioration de la mobilité de certains groupes d'âge.	- Rejet d'un nouvel échangeur sur autoroute. - Stopper le transit sur l'axe principal.
Les catalyseurs décisionnels	- Enquête publique comme révélateur des oppositions.	- Conjonction de personnes.	- Changement d'élus responsables des TC aux échelles supra communales (élections législatives).	- Electoralisme comme raison de la non-décision.
Les contraintes financières	- Equilibre fragile car multipartenariat. - Actuellement, blocage de la Région.	- Pas de budget.	- Communes majoritairement riches mais désir de pas augmenter l'impôt.	- Fortes car dépendance par rapport au département.
La conduite du projet	- Pas de pilote car trop de candidats à la conduite du projet.	- Mise en place d'un processus de concertation institutionnelle tenu en dépit du contexte (dissolution de l'Assemblée Nationale).	- Avancement par paliers successifs. - Hostilité du secrétaire général. - Problème du décès de l'élus initiateur du projet.	- Groupe de travail confidentiel. - Pas de réel travail en réunions.
Le pilotage	- Manque de coordination qui profite à chaque acteur qui fait le moins de concessions possibles à l'exception de la commune.	- Bonne coordination DDE/ville/B.E.	- Bonne coordination services / B.E.	- Faible poids du groupe de travail. - Absence du maire au groupe de travail. - Décision finale du maire.
Les validations intermédiaires	- Etapes bien marquées. - Validation effective.	- Effectuées régulièrement par un groupe de travail très nombreux.	- Effectuées en réunions du Conseil Communautaire à chaque étape. - Fonctionnement très formel.	- Pas d'interlocuteur sur le diagnostic ni sur le principe. - Validation finale par le Conseil Municipal élargi.
Le choix du consultant	- Consultation informelle assez large. - Pas de cahier des charges.	- Consultation formelle large et conduite rigoureusement. - Cahier des charges.	- Consultation formelle large et ouverte. - Cahier des charges.	- Consultation informelle restreinte. - Pas de cahier des charges.
Le rôle du consultant	- Point de vue extérieur. - Approche transversale. - Poids de l'aspect réglementaire qui contribue aux positionnements des élus.	- Point de vue extérieur. - Apport technique. - Formalisation des problèmes et des solutions pour servir de base au débat.	- Rôle pédagogique important. - Apport de partenaires techniques rôle du réseau.	- Faire-valoir du maire au niveau de la communication.
L'utilisation des indicateurs	- Acceptés car ils confirment la volonté municipale.	- Acceptés car ils confirment la volonté municipale.	- Remet en cause le discours communautaire mais acceptés après un temps de maturation en raison de l'exploitation politique possible.	- Pas exploités : recul du maire devant l'électorat.
La réaction à la cartographie	- Intérêt des élus. - Faible intérêt et méfiance des techniciens.	- Schémas fonctionnels bien acceptés. - Plans couleur incontournables.	- Sans objet, mais lecture difficile du projet technique malgré la qualité des documents.	- Faible intérêt. - Pas d'appropriation.

LE SCHEMA DECISIONNEL

Les alliances politiques sont stables pour deux communes et en forte évolution pour les deux autres. Le caractère électoral des accords pris dans l'un des cas n'a pas résisté aux quatre premières années du mandat : les partenaires de la consultation électorale deviennent des opposants. Dans l'autre cas, communauté de communes, les regroupements se font et se défont au gré de logiques objectives et généralement économiques en fonction de la taille des communes.

Bien que la protection de l'environnement soit un argument alibi, c'est cependant un objet de consensus quasi-général. Toutefois, il s'agit de savoir qui est victime des nuisances. L'adhésion à l'objectif de protéger l'environnement est parfois fonction de l'implantation géographique des habitants, plus ou moins proches de l'infrastructure polluante ou de la ligne de transport. Les concepts liés à la citoyenneté ne font pas recettes.

Plus que les concepts ou la compréhension des mécanismes techniques, dans deux cas sur quatre, la relance du processus s'effectue par une conjonction de personnalités. L'occasion d'un changement de poste ou de mandat introduit dans le jeu de rôles un nouvel acteur qui peut nouer d'autres alliances. L'arrivée du bureau d'études dans la commune peut aussi constituer un catalyseur.

Les indicateurs et les éléments d'analyse mis à jour par les techniciens, toutefois, ne sont acceptés à court terme par le pouvoir local que s'ils confirment les objectifs politiques, ou bien, s'ils peuvent être utilisés dans le cadre d'une stratégie de communication. A long terme, ces éléments peuvent alimenter des réflexions qui débouchent sur une réorientation de la décision.

Comme de nombreuses études l'ont démontrée, la conduite rigoureuse de l'opération et l'observation d'un certain formalisme donnent aux études techniques une crédibilité qui soutient le déroulement du processus. La procédure du choix du consultant, la composition du groupe de travail, la procédure de convocation aux réunions et surtout la présence d'un décideur qui valide les conclusions des phases d'étude sont les éléments principaux de la fiabilité du système.

Les consultations formelles ont pour intérêt de clarifier les objectifs politiques et techniques des collectivités à l'occasion de la rédaction et de la validation du cahier des charges. Toutefois, les procédures lourdes se multiplient dans des consultations où les budgets sont nettement inférieurs aux seuils autorisés. Il s'agit de protéger les instances communales par rapport à d'éventuels recours et mises en examen. On assiste à une perversion du système: les bureaux d'études passent plus de temps à répondre aux consultations qu'à produire des études, les chargés d'études des collectivités voient leurs tâches administratives augmenter, alors que leur temps est déjà accaparé par le quotidien.

VILLE MOYENNE ET GRANDS PROJETS

LE PROLONGEMENT DU TRAMWAY

Site martyr des bombardements de 1944, puis de nouveau sinistré par la construction d'une autoroute et d'échangeurs qui l'encerclent, la ville de Tramville avait retrouvé une relative sérénité et réorganisé l'urbanisation de son territoire autour de plusieurs programmes de logements sociaux et d'équipements. L'interconnexion de trois grands projets de transports, accompagnée par la restructuration du réseau départemental d'autobus à partir de la gare, est à la fois une forte opportunité de développement et une menace pour l'équipe municipale qui subit une grande partie de la décision.

Les emprises des projets ferrés de transport de voyageurs s'inscrivent à l'intérieur de l'emprise ferroviaire et leur tracé ne donnera pas lieu à des aliénations de propriétés privées. C'est donc principalement le prolongement de la ligne de tramway qui fait apparaître les conflits qui concernent à la fois les aliénations de propriétés privées, les menaces de spéculation foncière et les enjeux d'une recomposition urbaine.

La situation au début de l'année 97, était caractérisée par des stratégies qui constituaient les premières pistes de réflexion.

D'une part, la forte présence de la puissance publique dans le système d'acteurs crée une relation conflictuelle entre la commune et le groupe des autres intervenants. Le Conseil Général est actuellement propriétaire des terrains nécessaires à la mise en place du tramway. Le jeu des opérateurs consistait à faire prendre à la commune des mesures permettant d'éviter la spéculation foncière, mais aussi d'obtenir de la ville une participation financière sur la base d'un calcul des externalités qui paraissait surévalué. Face à l'opposition de la population à certaines décisions, la volonté supra-communale, Etat, Région et Conseil Général, était alors dénoncée par l'équipe municipale pour renvoyer les responsabilités au bon niveau.

D'autre part, une des armes dont disposait le Maire, confronté aux impératifs du schéma des transports imposés par les instances régionales, résidait dans le refus de prendre certaines décisions de façon à bloquer provisoirement le processus. Il pouvait aussi arguer de la volonté de sa population dont une partie est opposée au tramway, mais le caractère agressif de cette opposition rendait l'exercice périlleux. De plus, l'existence d'un contre-projet élaboré par les associations, techniquement contestable et contraire au projet urbain de la municipalité, limitait cette possibilité.

Les péripéties de l'année 1998 mettent en valeur d'autres mécanismes.

En matière d'assiette foncière, la résistance du Maire, également conseiller général, paie et d'autres accords sont pris: le Conseil Général cède gratuitement les parties de terrain utiles à la RATP qui lui rétrocède les délaissés. Les reliquats sont revendus par le Conseil Général aux aménageurs. Ce dispositif, qui décharge la commune, ne marque pas pour autant l'entrée du projet dans sa phase active.

Ce succès et l'obtention de la Décision d'Utilité Publique sur le tracé RATP mettent le feu aux poudres. La stratégie alors adoptée par le collectif des associations révèle la réalité du regroupement: les mécontents de tous bords, futurs expropriés, écologistes, commerçants riverains, résidents s'estimant mal desservis, grossissent les rangs de l'opposition politique pour faire pression sur le Conseil Régional qui refuse de voter sa part de budget.

Le président de l'association des commerçants en arrive, en réunion publique, à demander solennellement au maire de faire passer le tramway non pas devant sa boutique, selon le tracé RATP, mais derrière elle, dans l'esprit du tracé alternatif. L'opposition des commerçants était motivée au départ par l'espoir de voir augmenter le montant des indemnités liées à la perte d'exploitation pendant les travaux. Après quelques mois de campagne, la stratégie financière des commerçants est oubliée au profit de la tactique électorale.

Le vote de février 1999, qui confirme le refus de participation du Conseil Régional, confirme aussi la détermination de l'opposition municipale qui, à deux ans de la consultation électorale, est déjà en campagne. Il s'agit par tous les moyens de bloquer le projet phare de l'actuelle équipe municipale pour la priver d'un faire-valoir.

C'est l'ensemble de la droite du département, élus des villes voisines et industriels sympathisants, qui se mobilise pour arrêter le projet, déclarant que la concertation qui a été menée pendant deux années n'a pas été suffisante. En raison de l'intérêt public évident, il n'est pas question d'être contre le prolongement de la ligne mais contre son tracé.

A ce stade du processus, on constate que l'équipe municipale est confrontée à deux types d'oppositions, pression locale et finances régionales, qui finalement se rejoignent dans un conflit gauche/droite. Les divergences gauche/gauche entre commune et Conseil Général ont été surmontées, mais au prix du blocage du processus pendant plusieurs mois.

LES AUTRES LIAISONS FERREES DE VOYAGEURS

Opérant sur son territoire, la SNCF mène à bien ses projets: les travaux de la ligne du RER se terminent, la transformation de la grande ceinture en transports de voyageurs entre dans une phase active.

L'adaptation de la gare à l'interconnexion, qui va multiplier par trois ou quatre le nombre des voyageurs à terme, avance plus lentement. L'opérateur, en effet, cherche des partenariats auprès des autres acteurs, ville et RATP, qui ne sont pas prêts à participer financièrement à la restructuration de la gare. Des études, dont le niveau de coût est d'une façon générale sans commune mesure avec celui des travaux, sont finalement lancées en partenariat.

Les contraintes techniques sont fortes: relief, structure urbaine, largeur du faisceau des voies ferrées, étroitesse du pont... Le problème posé n'est pas tant la fonctionnalité de la gare, qu'il faudra réaménager dans tous les cas, que la façon de le traiter: projet urbain ou projet technique, périmètre élargi ou restreint, programmation de commerces et d'équipements ou stricte fonction de transport.

Dans ce débat, la faiblesse des finances communales donne à la ville peu de moyens pour infléchir la programmation dans le sens de ses intérêts. Le patrimoine foncier de la SNCF, qui favorise la mise en place des projets, est aussi une menace pour la commune qui ne se trouve pas dans la meilleure position pour prendre part à la décision, malgré l'aide du Conseil Général. L'équipe municipale doit se battre, sans réelle contrepartie, pour améliorer les cadences prévues du futur RER, comme pour attirer les ateliers de maintenance ou refuser les dépôts de matériaux polluants.

Plus généralement, la différence de situation par rapport à l'assiette foncière, entre tram et train, est déterminante sur le déroulement des opérations: budgets à mobiliser, nombre d'acteurs concernés, maîtrise des choix techniques... La mise en oeuvre du tramway est soumise à une dépendance d'autant plus forte que l'opérateur privilégie le dispositif du site propre, très consommateur d'espace, supposé garantir les vitesses commerciales.

Dans d'autres villes, Bâle et Zürich par exemple, un réseau extrêmement dense de tramways se faufile dans toutes les rues de la ville, avec des cadences élevées grâce au système de régulation des feux. Non seulement les chaussées ne sont pas modifiées, mais au contraire, les trottoirs sont élargis au profit des piétons.

Le tramway est un des meilleurs modes de transport qui soit, mais si sa mise en oeuvre demande de modifier lourdement la structure urbaine pour mettre en place des sites propres, on ne peut s'empêcher de rappeler le temps où les autoroutes éventraient des quartiers urbains, au nom du progrès.

LES ROLES DU CONSULTANT

Le changement de directeur de l'urbanisme dans la commune a marqué deux périodes au cours desquelles l'attitude du service a obligé le bureau d'études à modifier son positionnement.

Lors de la première année de notre collaboration à la commune, au titre de l'élaboration d'un "projet de ville" et de la révision du POS, la directrice de l'urbanisme, qui sentait que de nombreux élus n'avaient pas pris la mesure des bouleversements à attendre des grands projets de transport, avait initié ces études dans un double objectif.

D'une part, il était utile de faire le point sur la situation socio-économique et de mener une réflexion prospective sur les évolutions possibles. D'autre part, ce processus d'études constituait un lieu relativement neutre pour mener une concertation avec la population. Il avait été choisi pour que le conflit autour du tracé du tramway n'occulte pas l'ensemble de la réflexion. La tactique consistait, en fait, à élargir le champ pour mieux communiquer sur les projets de transport.

Enfin, et dans le même esprit, la phase de diagnostic qui caractérisait le lancement de nos travaux, permettait de renouer les relations avec les partenaires, aux motifs de nos demandes d'information sur les projets. La concertation avec les acteurs des transports était alors au point mort, en raison du refus opposé par la ville au montage financier proposé. Lors d'une réunion prétextée par notre arrivée et marquant la reprise du dialogue, le principe du lancement de l'étude du secteur de la gare en partenariat avait été défini.

Notre rôle dans la stratégie communale consistait à la fois à préparer la décision dans le cadre de la communication interne, de fournir des supports de communication en direction de la population et d'effectuer certaines missions de "bons offices" par rapport aux partenaires extérieurs.

L'arrivée du nouveau directeur de l'urbanisme a eu pour effet de limiter considérablement le rôle du bureau d'études pour plusieurs raisons. En premier lieu, l'intensification du conflit sur le tracé du tramway rendait toute décision d'urbanisme explosive sur une partie importante du territoire communal et poussait aux mesures conservatoires.

Par ailleurs, les centres d'intérêt du nouveau directeur, architecte de formation, sont focalisés sur ce qu'il appelle "l'urbanisme de projet" et sont assez étrangers à la planification spatiale, décrite sous le terme d'urbanisme de gestion". Il délègue peu, répugne à utiliser le bureau d'études auquel il fait une confiance relative et ne cherche pas à comprendre dans quel contexte la mission a été engagée. Notre rôle se borne à fournir les documents réglementaires du POS.

L'exercice de l'aide à la décision, notre métier, demande des compétences, un certain sens politique et une bonne dose d'humilité. Il est aussi nécessaire que

l'intervention fasse l'objet d'une véritable demande et qu'il y ait continuité dans l'attitude des interlocuteurs. Dans ce cas, il ne semble pas qu'il y ait eu crise de confiance avec le maire ou avec un élu. Le changement du rôle assigné au bureau d'études a été motivé par le changement d'interlocuteur technique.

Le phénomène n'est pas nouveau. A l'époque où il existait encore un milieu professionnel de l'urbanisme, ses représentants étaient fortement convaincus que c'était la présence de compétences dans les services des collectivités qui produisait une demande d'assistance en direction des bureaux d'études. Le manque d'intérêt de notre interlocuteur pour un certain type d'urbanisme, renforcé par le souci de ne pas partager son pouvoir, vérifie l'adage.

Il faut toutefois préciser que le nombre réduit du personnel du service oblige son responsable à faire des priorités parmi les nombreuses tâches qui sont les siennes. Elles couvrent un champ qui s'étend de la délivrance des certificats d'urbanisme à la mise en place du "pôle gare" et incluent le montage d'une ZAC comme la révision du POS. Les choix se font en fonction des urgences mais aussi par rapport à l'aspect valorisant de certaines missions.

Il faut aussi signaler les aspects méthodologiques qui ont conforté les distances prises. Notre proposition consistait à nous appuyer sur un consultant qui développe des outils informatiques très performants en matière d'analyse urbaine. Le nouveau directeur ne comprend rien, et ne veut rien comprendre, à l'informatique, ni au caractère abstrait, mais fort utile, des possibilités de simulations rendues possibles par les applications informatiques.

La critique des méthodes n'est qu'un symptôme: le désir de faire équipe n'existe pas. La possibilité d'utiliser l'oeil extérieur, ou bien la non-implication, de l'intervenant n'est pas perçue. Ici, les élus, généralement jaloux de leur pouvoir, acceptent l'aide à la décision proposée; ce sont les techniciens qui la refusent.

LE DEBAT PUBLIC

Comme c'est fréquemment le cas dans les projets urbains, l'interlocuteur représentant la population est l'opposant puisque, dans la plupart des cas, les individus ou les groupes qui s'expriment sont ceux qui ne sont pas d'accord.

Le prolongement de la ligne du tramway suscite, avant même la décision d'engager la phase opérationnelle, de nombreuses vocations à exprimer un désaccord. Plusieurs groupes se forment autour de revendications de types différents: certains cherchent à tirer des avantages financiers du projet, d'autres espèrent améliorer leur desserte, l'opposition municipale représente le troisième groupe.

Les riverains, propriétaires des immeubles longeant le futur tracé et frappés d'alignement depuis 20 ans, pensent pouvoir mieux négocier leur expropriation dans le cadre d'un projet de transport que par le passé. Le projet routier, qui avait justifié l'arrêté d'alignement, n'avait pas d'échéance précise alors que la réalisation d'un premier tronçon de tramway laissait augurer de l'urgence du prolongement. Ils plaident la déportation des familles et les conséquences sociales du bouleversement du quartier.

Les commerces, quelques boutiques sur la rive qui n'est pas frappée d'alignement, se portent mal en raison de leur situation excentrée par rapport aux alignements commerciaux centraux et à la faible chalandise liée à la configuration du quartier. Les commerçants savent que des indemnités peuvent leur être versées pour compenser la perte d'exploitation résultant des travaux et essaient de faire monter les enchères.

L'opposition municipale compte parmi ses membres des salariés de la SNCF. C'est ce groupe qui élabore un contre-projet: le tracé alternatif passe par des voies moins fréquentées, globalement parallèles à l'axe principal mais comportant plusieurs angles. Ce nouveau tracé évite les expropriations et ne passe pas devant les commerçants.

L'opposition municipale est essentiellement de droite. Elle reprend les arguments des autres groupes et y ajoute diverses critiques sur le projet: la présence du tramway va augmenter la congestion des carrefours importants, le tracé est redondant par rapport à d'autres projets SNCF en cours, enfin, la technologie est obsolète par rapport au système Bombardier.

L'ensemble des mécontents se rassemble autour du tracé alternatif et de sa promotion. Le conflit porte sur des arguments techniques jusqu'au rejet du nouveau tracé. La proposition fait l'objet d'une expertise qui conclue le maintien pur et simple du tracé RATP. Aucun des arguments des associations n'a été repris en compte. L'éventualité d'une troisième variante n'est pas envisagée.

Depuis le début de la contestation, c'est principalement la RATP qui mène la concertation. Aucun lieu neutre n'est proposé. L'opérateur se trouve donc en position de juge et partie et, de plus, la convergence de ses intérêts avec les projets de la commune renforce l'ambiguïté. Enfin, conformément aux dispositions

réglementaires, c'est aussi la RATP qui fait procéder par un bureau d'études privé à l'élaboration de l'étude d'impact et qui en est responsable.

La contestation se radicalise et se politise. La négociation avec les industriels riverains de petites surfaces de terrain nécessaires au rayon de giration ou à des locaux techniques débouche très difficilement sur des accords qui seront dénoncés par la suite. Une association d'opposants au tracé retenu est créée dans la ville voisine. L'enquête publique est lancée dans un climat de fortes tensions. Des manifestations de rue, qui rassemblent les élus de droite du département et le personnel des activités qui ont dû céder du terrain, sont organisées.

En Mars 1998, le commissaire enquêteur donne un avis favorable au projet et au tracé RATP. Plutôt que d'attaquer la Décision d'Utilité Publique, le collectif des associations utilise ses appuis au Conseil Régional et bloque une première fois la part de budget régional destiné au projet. Une délégation se déplace sur le site au mois de juillet 98 et adopte le point de vue de la contestation.

Début 1999, pour la seconde fois, le budget n'est pas voté par le Conseil Régional.

L'institution RATP, épaulée par le STP, a déroulé son processus sur le mode hiérarchique, semblant avoir oublié que les lois de décentralisation avaient mis en place d'autres dispositifs où la population avait droit au dialogue. La possibilité de mettre en place des schémas itératifs est bien connue du monde associatif qui se dote de compétences techniques et qui élabore des contre-projets. La nouvelle règle du jeu n'ayant pas été respectée, l'opposition politique a facilement recueilli le bénéfice des rapports conflictuels qui se sont instaurés.

L'exposition et la vidéo, très généralistes, préparées par la RATP à l'occasion de l'enquête publique ne sont pas les outils de dialogue attendus: la communication conçue sur le mode publicitaire ne fait plus recette. Aux niveaux les plus faibles de la communication sociale, l'information et la consultation qui étaient seules pratiquées par la plupart des collectivités locales, les décideurs devront substituer une véritable concertation, c'est-à-dire avec prise en compte du "feed-back", s'ils veulent s'engager dans des projets ambitieux.

Ceci suppose des compétences de médiateurs, des lieux de médiation et un état d'esprit ouvert au fait que la seule rationalité technique ne justifie pas l'opportunité d'un projet.

CHOIX TECHNIQUES ET ENJEUX SOCIO-POLITIQUES

Une autre lecture des péripéties du prolongement du tramway peut éclairer les raisons de la détermination de l'opposition politique. Le maire d'une commune du même département, et ancien vice-président du Conseil Général, décrit le conflit comme "un débat entre densification du réseau de transports par des rocales ou bien par des pénétrantes".

Cette autre commune est concernée par le prolongement d'une ligne de métro qui constitue le renforcement d'une pénétrante. La position de tête de ligne de la station située dans la commune a fait pendant de longues années la fortune des commerçants du secteur qui profitaient de la rupture de charge. Le maire, cependant, serait satisfait que sa commune ne joue plus ce rôle, déclarant que les voitures des banlieusards qui viennent tous les matins prendre le métro encombrant les places de stationnement.

En fait, la demande de liaisons de banlieue à banlieue, assurées par les rocales, émane de populations à revenus modestes qui, par exemple, habitent des logements sociaux en proche couronne et travaillent dans une autre commune, hors Paris, accueillant des activités de production. La demande de liaisons de banlieue à banlieue est d'ailleurs portée par la Politique de la Ville.

Les pénétrantes sont fréquemment utilisées par les habitants des maisons individuelles de la seconde couronne qui se rendent quotidiennement à Paris où ils occupent un emploi tertiaire. C'est plutôt dans cette catégorie que la droite recrute ses électeurs.

Tout se passe comme s'il était attendu pour l'opposition départementale, qui se déplace en voiture, que le budget de la rocade des communes de gauche soit transféré vers une pénétrante utilisée par les électeurs de droite. On peut se demander, aussi, si le maire de cette autre commune ne mène pas la contestation contre le tramway dans l'espoir que le même budget permettra de prolonger sa ligne de métro.

LA GESTION DES CONFLITS

Dans le but de formuler des recommandations, nous avons, dans un premier temps, esquissé une typologie des blocages rencontrés. Leur description s'appuie sur un tableau comparatif qui regroupe les éléments concernant le dispositif général du jeu des acteurs, l'origine des blocages, le processus de leur formation, et les stratégies ou les événements qui ont éventuellement permis de les surmonter.

Ces analyses préalables mettent en évidence le rôle de l'expertise et les effets du dispositif structurant la conduite de projet. Bien que ces réflexions rejoignent les conclusions d'autres analyses, il faut garder à l'esprit que l'échantillon observé ne comprend que quatre sites d'études. Toutefois, il apparaît clairement que la définition des modalités de la concertation est un préalable déterminant.

	TRAMVILLE	VELOVILLE	BUSVILLES	ROUTEVILLE
Type de concertation	- débat public	- débat public	- entre institutions	- entre institutions
Conduite de projet	- pas de processus organisé et continu	- pas de groupe de pilotage véritable	- rigoureuse : consultation ouverte, étapes observées	- rigoureuse : consultation ouverte, étapes observées
Conduite de la concertation	- menée par l'opérateur	- s'arrête au diagnostic	- pas de consultation de la population	- pas de consultation de la population
Médiation	- pas d'expertise indépendante	- le maire agit seul	- rôle du consultant - pédagogie du projet	- rôle du consultant - expertise technique
Origine de l'opposition	- collectif d'associations diverses	- opposition politique (Verts)	- services du Conseil Général	- services du Conseil Général
Relais de l'opposition	- opposition politique (Droite)	- associations puis politique (Droite)	- petites communes	- collectifs d'associations de protection de la nature
Evénements extérieurs			- changement de responsables élus au Conseil Général et Région	- nouveaux acteurs en 1995 . déblocage et étude - nouveaux acteurs en 1998 . arrêt du projet
Niveau de blocage	- pas de budget régional	- pas de budget départemental	- appel d'offres en cours	- relance du processus dans le cadre de la Politique de la Ville
Explication possible	- omniprésence de l'opérateur - pas de dialogue	- manque de transparence - maire autoritaire	- pédagogie du projet - changement d'élus au Conseil Général et Région	- opiniâtreté de l' élu qui s'implique sur le projet

ESSAI DE TYPOLOGIE DES BLOCAGES

Les quatre cas étudiés peuvent se regrouper en deux catégories dont le processus comporte des similitudes.

Dans deux des cas le dialogue avec les usagers fait partie de la conduite du projet, de façon formelle incluant l'Enquête Publique pour l'un, sur un mode informel et sous forme de réunions de quartiers pour l'autre.

Concernant les deux autres sites, il s'agit d'une concertation menée entre les institutions en présence, à l'initiative des services de l'Etat dans l'un d'eux, dans le cadre d'une Communauté de Communes pour l'autre.

L'exercice du débat public

Il semble que dans ces deux cas, où le dialogue avec la population demande méthode et rigueur, la concertation ait été menée sans précautions, conduisant à des situations de blocage difficiles à surmonter. On relève des similitudes, malgré la différence des enjeux: grands projets de transports d'échelle régionale et élaboration d'un schéma de circulations douces à l'échelle d'une commune.

Il n'y a, dans aucun des deux sites, pas de véritable lieu de concertation organisé et permanent. Dans l'un des deux sites, la concertation s'arrête à la présentation du diagnostic, la population ne participe pas à l'élaboration du contre-projet et n'a pas accès au débat instauré avec les techniciens du Conseil Général. Il n'est donc pas possible de critiquer le projet initial, ni d'expliquer le dispositif technique envisagé, ni de demander à l'opposition de justifier son revirement. Dans l'autre site, le projet est étudié par l'opérateur, il est proposé achevé à la population, le contre-projet élaboré par les associations est évalué par l'auteur du projet initial et rejeté sans expertise indépendante ou discussion collective formelle.

Dans les deux cas, on assiste à un processus de montée du conflit dont les étapes sont semblables. Dans un premier temps, des associations diverses prennent position contre le projet à des titres différents. Dans un second temps, les associations se regroupent, malgré les objectifs parfois contradictoires des différentes instances associatives. Dans un troisième temps, la composante politique du collectif rallie l'ensemble sur un slogan susceptible d'être partagé et organise l'opposition active. Enfin, grâce à la pression exercée par les partis politiques, les budgets ne sont pas votés.

Le site des grands projets présente des spécificités liées à l'échelle et à l'imbrication des enjeux. La multiplicité des acteurs engendre une multiplicité de conflits. Des blocages à caractère stratégique apparaissent sans que l'objectif général du projet ne soit mis en cause. Par ailleurs, la procédure de l'enquête publique marque un durcissement du conflit et met à jour sa politisation: création d'associations d'opposants dans la ville voisine, manifestations de rue et utilisation de la presse locale. Le conflit est celui de la droite du département contre la commune.

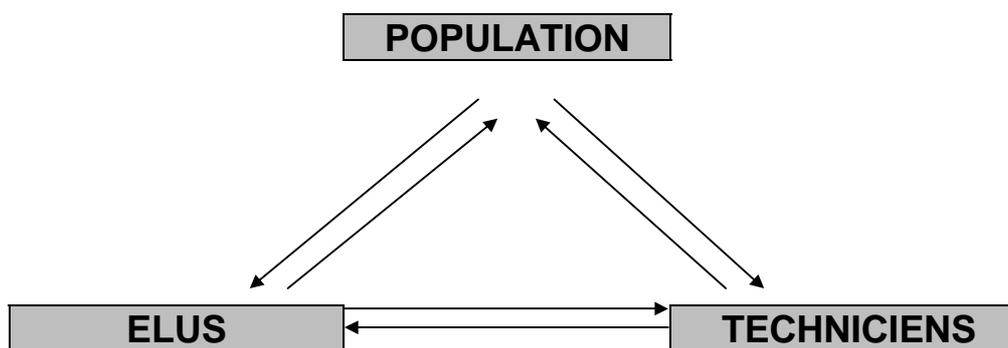


Schéma théorique

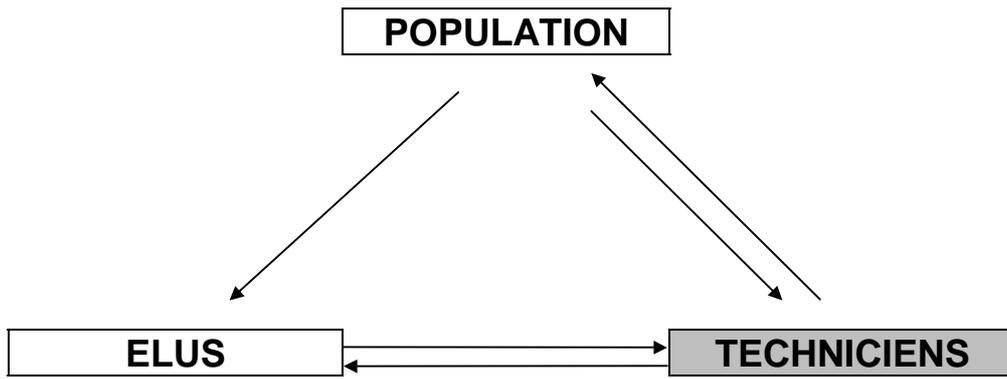


Schéma du dispositif de
Tramville

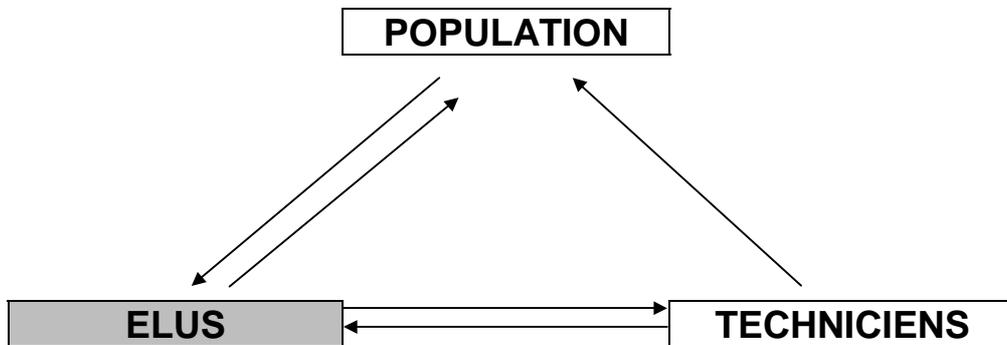


Schéma du dispositif de
Véloville

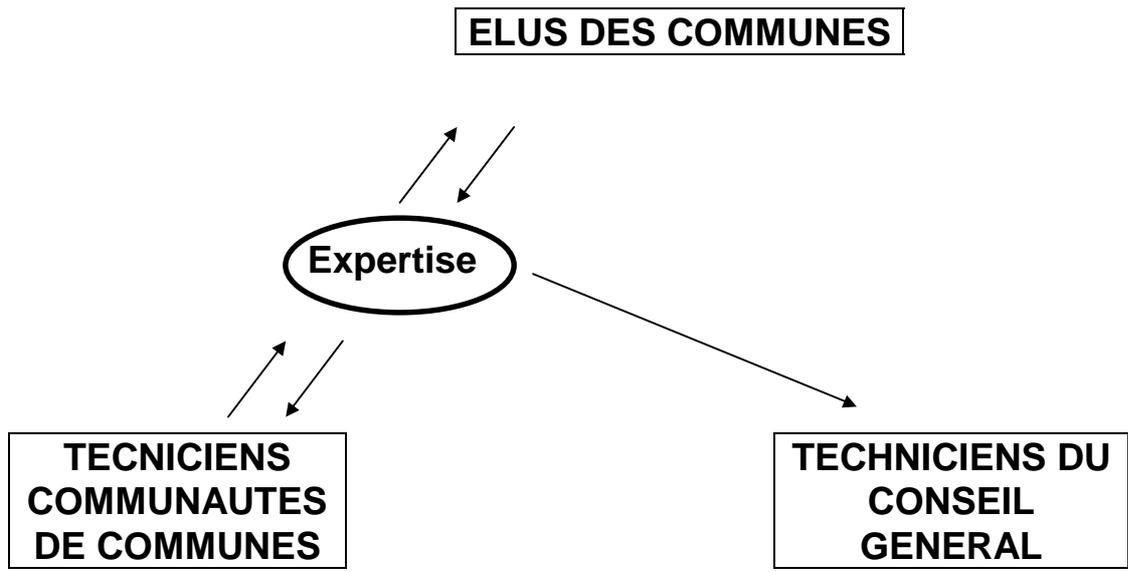


Schéma du dispositif de Busvilles

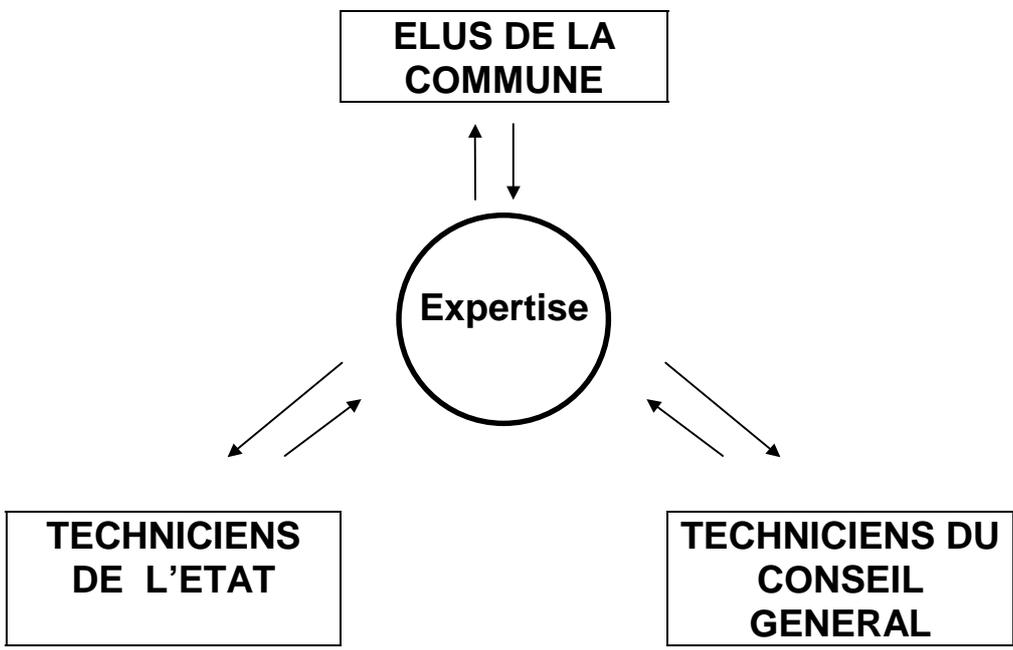


Schéma du dispositif de Routeville

Une meilleure conduite de projet n'aurait pas permis d'éviter les remises en cause, et en particulier celles des opposants politiques. Elle aurait peut-être, par le dialogue, réduit les faux arguments, désamorcé les rumeurs et favorisé les solutions de compromis.

L'origine des blocages semble résider principalement dans:

- le manque de transparence,
- l'absence d'explicitation publique des objets techniques,
- l'inexistence de lieux de médiation, expertise indépendante, ou groupe de travail formel et permanent,
- le manque de contextualisation du projet, de mise en évidence de son inscription dans une stratégie globale.

Le débat entre institutions

Dans les deux cas on remarque que les études ont pu être menées à leur terme, en dépit de fortes tensions, grâce aux modalités formelles de conduite de projet et en particulier au rôle du groupe de pilotage et du conseil de communauté, réunis à chaque étape du projet. Ces instances ont permis de mettre en évidence des problèmes, nécessitant explications ou réorientations, avant que le dialogue ne soit rompu.

On note également, dans les deux cas, l'utilisation du rôle des bureaux d'études, choisis en raison du fait qu'ils sont étrangers au secteur géographique, et dont la capacité d'expertise a constitué un support au dialogue et assuré la pédagogie du projet. Le travail en réunion a permis de surmonter certains blocages qui étaient liés à:

- l'incompréhension des enjeux du projet,
- la crainte des effets pervers,
- l'incompréhension des raisons du changement d'attitude de certains acteurs,
- la méconnaissance du phasage ou des suites possibles du projet.

Dans ces deux sites, le processus a été fortement influencé par le changement d'acteurs, qui à des moments importants, a permis l'engagement ou la relance des études, la mobilisation d'aides techniques ou financières, mais aussi la mise en sommeil du projet.

Il faut signaler la stratégie de l'élu responsable de l'urbanisme, dans la commune confrontée à l'inertie de l'Etat en matière de projet routier, qui, ne pouvant obtenir le soutien du Conseil Général, trouve de nouveaux appuis à l'échelle régionale dans d'autres cadres de financement. On peut rappeler, à ce sujet, le rôle de la détermination des hommes dans des projets qui semblent promis à l'échec et qu'on ne peut mettre en place que par un travail de montage qui s'étend sur des années.

LE FACTEUR TEMPS

Si le temps est nécessaire aux projets de transport et en particulier au dialogue social, il représente aussi un frein à leur mise en oeuvre. Dans les cas où la maîtrise foncière est nécessaire, le temps alourdit les coûts. Dans les sites où des mutations urbaines sont à l'oeuvre, le temps multiplie les études. Dans toutes les situations, il est rythmé par les échéances électorales qui constituent des facteurs d'accélération en cours de mandat, des risques de mise en sommeil en fin de mandat ou d'arrêt pur et simple du projet.

Les six ans de mandat, qui se réduisent finalement à quatre ou cinq années de travail effectif, représentent une échéance très courte pour de nombreux projets. Dans le cas d'un changement d'équipe municipale, parmi les projets contestés, seuls ceux qui sont largement amorcés ont quelques chances de trouver des prolongements.

La deuxième ligne du tramway de Nantes doit sa mise en chantier, malgré le changement d'équipe, à l'esprit de prévision des techniciens. L'ouvrage le plus lourd financièrement de la deuxième ligne, traversée de la Loire au pont de Pirmil qui devait être doublé, avait été inscrit au budget des années précédentes et réalisé avant l'arrivée du nouveau maire qui ne souhaitait pas poursuivre la mise en oeuvre du réseau. Lorsque la pression de la population a relancé la question de la deuxième ligne, l'argument budgétaire perdait son efficacité et l'équipe municipale a reculé.

La stratégie de phasage des travaux est dans ce cas l'outil utilisé pour rendre incontournable la poursuite du projet. Cependant, s'il n'y avait pas eu pression de la population, le dispositif n'aurait pas fonctionné. Il fallait donc conjuguer un début de réalisation dont l'impact urbain et fonctionnel était fort, une proposition de phasage de la part des techniciens et l'implication des élus de la municipalité antérieure qui avaient accepté d'anticiper et de prendre le risque budgétaire.

On retrouve dans cet exemple la réflexion prospective rendue possible par la connivence entre élus et techniciens déjà observée dans une des études de cas. La transformation de la route à caractéristiques autoroutières en boulevard urbain a aussi donné lieu à une autre stratégie permettant de surmonter une phase de mise en sommeil du projet. Sous l'impulsion de l'élu impliqué dans le projet, les financements nécessaires à l'engagement d'une première phase de travaux ont été recherchés dans un autre cadre que ceux qui étaient sollicités dans un premier temps: la Politique de la Ville pourrait permettre un début de mise en oeuvre bien avant un hypothétique retraitement relevant de l'entretien routier classique.

Dans ce cas, le temps qui présente un risque d'arrêt du projet est contourné par un changement de procédure. La nouvelle procédure est recherchée par l'élargissement du périmètre d'étude: le quartier, qui justifie une profonde restructuration, est substitué à l'itinéraire dont le retraitement est contesté.

LE ROLE DE L'EXPERTISE

La conduite du projet comme garant du dialogue

L'inventaire des moyens mis en oeuvre dans les sites observés relève essentiellement de la conduite de projet. Ce recensement ne fait apparaître que des mécanismes connus et des recommandations qui figurent pour certaines dans les textes des circulaires:

- engager le dialogue le plus en amont possible,
- mettre tous les acteurs autour d'une table,
- organiser le dialogue de façon formelle,
 - groupe de travail permanent,
 - réunions régulières convoquées sur un ordre du jour,
 - comptes-rendus diffusés à l'ensemble des acteurs...
- appuyer le travail du groupe sur une expertise dégagée des enjeux des acteurs,
- prendre le temps de faire monter la compétence technique des usagers,
- positionner le projet dans son contexte, effets à court et à long terme,
- désamorcer les rumeurs par la transparence des coûts et montages financiers,
- valider formellement les étapes du projet,
- diffuser largement les résultats d'études...

Ce savoir-faire existe: les services de l'Etat dans l'un des cas, la Communauté de Communes de l'est de la France, dans l'autre cas, ont appris à organiser le dialogue. D'autres institutions semblent vouloir s'en affranchir ou bien l'ignorer. C'est sans doute là qu'un travail important reste à faire.

D'une part, certains textes réglementaires qui laissent le choix des moyens de la concertation aux acteurs, notamment pour les communes, entretiennent des ambiguïtés, et un vide juridique concernant les modalités à mettre en oeuvre, dont finalement les décideurs qui cherchent à éviter le débat se retrouvent victimes.

Par ailleurs, les formations à la conduite de projet, à la dynamique de groupe ou au débat public ne font pas souvent partie du bagage universitaire des techniciens et, plus rarement, encore de celui des élus. La sensibilisation des décideurs à la communication sociale et à ses impératifs de méthode est une tâche d'autant plus importante, dans le domaine des transports, que les compétences à l'oeuvre relèvent généralement de l'ingénierie et que la sociologie est peu enseignée dans les écoles d'ingénieurs.

Si la rigueur du processus de conduite de projet semble un préalable incontournable à la résolution des conflits, certains de ses constituants, qui concernent particulièrement la qualité de l'expertise et le rôle du consultant, appellent des commentaires.

La neutralité de l'expertise

On ne peut être juge et partie, il faut appuyer le travail du groupe sur une expertise neutre par rapport aux enjeux des acteurs. L'expertise faite par la RATP sur un contre-projet opposé à sa propre proposition n'est pas crédible, quel que soit le sérieux apporté à l'analyse.

Il est nécessaire, par ailleurs, que cette expertise soit partie intégrante du système et devienne le support du dialogue. Si l'expert est sollicité à l'occasion de l'explosion du conflit, ou bien si son rapport n'est pas au centre du débat, apportant un éclairage sur les points en discussion, il n'y a pas de médiation.

Notre intervention dans la communauté de communes de l'est de la France, a été détournée par le technicien de la commune, dans une phase d'arrêt du projet, pour ré-envisager les objectifs, le contexte et les conséquences attendues de la création d'un réseau d'autobus, alors que ces éléments étaient supposés partagés par les différents maires. L'implantation extérieure à la région des deux bureaux d'études, Paris et Zurich, a rendu l'analyse crédible.

L'explicitation des enjeux

Il est plus facile de raisonner sur des objets ponctuels que sur des mécanismes complexes. Cependant, ce sont les mécanismes complexes, leurs effets à court moyen et long terme, les systèmes de factage, les relations du projets avec d'autres objectifs et d'autres opérations qui vont permettre de le justifier et de le défendre.

Il faut donc faire l'effort de positionner le projet dans son contexte, et de communiquer sur la globalité de façon à dépasser les fixations sur des détails. En élargissant l'angle d'approche, on peut déplacer les points de vue et relativiser certaines critiques. Toutefois, il est beaucoup plus difficile de décrire un réseau de transports, ses implications et son factage, qu'une ligne; il est plus ardu de défendre un plan de circulation qu'un changement de sens de rue.

L'exercice de communication doit donc être soigneusement préparé, non pas dans le sens de trier l'information acceptable, mais plutôt dans celui de re-situer les objets dans des objectifs généraux, concernant des périmètres plus larges que l'assiette du projet, ou les communes concernées.

La réalité des contraintes

De bonne ou de mauvaise foi, on prête à ses opposants des comportements qui sont l'image de représentations fausses ou obsolètes. On a souvent cité la frilosité de certains élus en matière de semi-piétonnisation des rues commerçantes, basée sur des expériences malheureuses qui datent de quinze ans, alors que les commerçants, qui ne sont pas interrogés, sont demandeurs.

De même, les pratiques d'aménagement des années antérieures, ZAC très étendues, expropriations à des fins privées, investissements importants et portage sans problème, sont restées dans les esprits. Si les contraintes financières et réglementaires ne sont pas clairement exposées, il est facile de faire courir des rumeurs.

L'exemple de la commune qui accueille les grands projets montre que l'opposition fait courir le bruit de projets immobiliers grandioses, alors que la reconstitution du front bâti qui borde le tracé du tramway est très difficile à monter. Elle est contrainte non seulement par les coûts de terrains, mais surtout par le respect des prospects qui relève non pas du POS mais du code civil. Dans la mesure où les simulations n'ont pas été présentées à la population et discutées, il est difficile de désamorcer la rumeur.

La compétence technique n'est pas réservée aux techniciens

La compétence technique peut se partager et la connaissance du terrain qu'ont les usagers peut rendre service aux techniciens. Il est nécessaire que les compétences de l'ensemble des protagonistes soient mises à niveau pour que le dialogue soit possible, parce que tout le monde parle de la même chose. Il faut donc prendre le temps de faire monter la compétence technique des usagers, comme des partenaires qui ont d'autres pratiques, d'autres objectifs et d'autres enjeux. Les arbitrages ne sont acceptables que lorsque les différentes problématiques sont exposées, clarifiées et signifiées à l'ensemble des acteurs.

La concertation "à la hussarde" ne trompe plus personne. Il est nécessaire de prévoir dans le déroulement du projet le temps du dialogue et des itérations sans lesquelles la concertation se résume à une information. Les usagers, qui n'ont jamais accepté d'être mis devant le fait accompli, se sont détournés de la concertation. Ils y reviennent parce que des outils juridiques sont mis à leur disposition, avec l'intention de s'en servir et dans un esprit de revanche. Il est fréquent, lors de réunions publiques, que l'assistance ne soit composée que des opposants. Il n'est possible de travailler que lorsque chacun a exprimé son désaccord, généralement sur des sujets qui sont étrangers à l'objet de la réunion, c'est-à-dire à l'issue de plusieurs réunions.

Mettre en place un processus itératif

Depuis la décentralisation, la pratique d'élaboration de contre-projets par les associations se généralise. Notre équipe a été sollicitée, et rémunérée, par plusieurs d'entre elles pour se donner une capacité d'expertise, fiabiliser les contre-projets et devenir un interlocuteur valable dans le cas d'opérations importantes. Ces travaux ont demandé à nos interlocuteurs associatifs beaucoup de temps, d'énergie et d'acquisition de compétence. Les propositions étaient réalistes et basées sur une connaissance fine des pratiques locales, par exemple, les trajets scolaires à Saint-Cloud dans le cas de la ligne Issy-Défense.

Il est clair que les usagers, qui ont concédé un investissement bénévole lourd en temps pris sur les loisirs et sur la famille, ne peuvent accepter une fin de non recevoir. Faute de dialogue et de possibilités d'infléchir le projet, le groupe de pression alternatif se transforme en opposant au projet, puis en opposant politique pour accéder aux mécanismes de blocage.

Un expert introuvable

L'art du dialogue est difficile: il demande du temps, des compétences en matière de conduite de projet, en matière de pédagogie concernant les objets techniques. Il exige la compréhension du profit à tirer des propositions faites par les usagers qui ont la connaissance du terrain. Il passe par des concessions à faire par l'ensemble des acteurs et non pas seulement par les habitants concernés par le projet.

La complexité urbaine fait que le message doit être délivré par des experts possédant à la fois des compétences techniques, la compréhension des mécanismes urbains et le sens de la communication. Il s'agit, de plus, de mettre le respect de l'utilisateur au centre du débat. L'arbitrage du conflit, qui revient finalement à l'expertise et au consultant qui l'exerce, donne à cette mission des exigences déontologiques et d'indépendance.

Où est formé cet homme orchestre, ou bien les membres de ces équipes pluridisciplinaires dont la compétence et l'expérience leur permettront de jouer leur rôle sans dépasser le cadre de leur mission d'aide à la décision ? Qui leur fournira les rémunérations leur permettant d'assurer une permanence sur plusieurs mois, sinon plusieurs années, et de capitaliser sur un site la connaissance de l'ensemble des argumentaires et des points de consensus ?

Des moyens absents

Il semble actuellement que, si les moyens sont mobilisés pour débloquer certains conflits d'échelle nationale, la mise en place d'un processus continu n'est pas envisagé en amont, dès l'arrêt des décisions de principe. Concernant les villes petites et moyennes, les projets, quelle que soit leur ampleur, bénéficient encore moins de budgets spécifiques, ni en amont, ni au moment où le conflit s'engage. Le recours à l'opérateur comme expert, les insuffisances de la communication, le manque de compétences communales, qui créent l'ambiguïté dans la démarche, sont les conséquences du manque de moyens.

Face à la montée du juridisme, aux attitudes de repli des groupes de pression, à la gestion autoritaire qui prévaut encore dans la mise en oeuvre de nombreux projets, l'exemple des politiques des villes moyennes montre que le rôle de l'expert est une des clés de la faisabilité des projets de transport. L'exercice de sa mission demande des moyens matériels, des compétences spécifiques, un cadre réglementaire précisé et une sensibilisation des décideurs au facteur temps: le dialogue, qui est généralement considéré comme du temps perdu en amont, s'avère souvent profitable au moment de la décision.

CONCLUSION ET PERSPECTIVES

En dépit de la faiblesse de l'échantillon des cas observés, un certain nombre de mécanismes ont pu être mis à jour. En particulier le rôle joué par une expertise indépendante dans la conduite du projet semble représenter un point clé, pourvu que cet accompagnement soit engagé très en amont de la décision et que l'expertise soit au centre du lieu de médiation: commission, groupe de travail ou de pilotage...

Par rapport aux recherches réalisées par notre équipe en 1991 et 1992, pour le SERT, sur "le rôle des associations dans les opérations de modération de la circulation" (analyse d'une vingtaine d'opérations menées en concertation avec des associations), cette nouvelle phase d'observation confirme nos conclusions sur le rôle du consultant. Nous l'avions déjà perçu comme le facilitateur indispensable de la concertation avec la population et comme un arbitre dans la décision. Il nous semblait alors qu'un lieu de médiation et de dialogue, atelier public ou conseil économique et social communal par exemple, constituait le préalable incontournable à une prise de décision ouverte.

Par contre, la typologie des associations des années 80, réalisée en référence aux mouvements d'usagers des transports des années 70 dans le même cadre de recherche, ne reflète plus la situation actuelle. Les nouveaux militants ont appris l'usage de la réglementation et des dispositifs institutionnels. La politisation des conflits semble caractéristique de la contestation des années 90.

Faut-il alors s'interroger de nouveau sur le cadre et les modalités de la concertation, qui reflète soit une somme d'intérêts privés au lieu de l'intérêt public, soit les stratégies politiques locales dans lesquelles le projet n'est plus l'objet du conflit ? Dans cette configuration, où s'arrête le rôle du consultant, où commence celui de l'expert ? En contrepoint des moyens juridiques offerts aux groupes de pression locaux, quel dispositif réglementaire peut-il garantir que le projet reste au centre du débat ?

Les quelques conclusions tirées de l'analyse des études de cas de cette recherche mettent en valeur l'intérêt d'approfondir le rôle de l'expertise dans les villes petites et moyennes. Le nombre relativement cernable d'acteurs et de groupes de pression dans les configurations d'échelle modeste, en effet, permet une bonne compréhension des mécanismes à l'oeuvre. Une série d'entretiens dans de nouveaux sites, avec des élus, des techniciens et des militants d'associations, pourrait apporter des informations sur des bilans de concertation, les besoins et les attentes des trois principaux acteurs, éventuellement faire remonter des exemples ou des propositions.

La compétence de l'expert, les modalités de son intervention, le cadre juridique nécessaire sont autant de questions qui évoquent le rôle possible de l'Etat dans la conduite du dialogue social: qui forme les experts, qui les nomme, qui les rémunère, qui réglemente leur action, pour que leur intervention soit bien positionnée et incontestable ? Le "trop d'Etat" a peut-être fait place à une "absence d'Etat", dans un

domaine où la règle doit être commune pour être respectée et où la démocratie locale est peut-être en défaut ?

Au contraire faut-il éviter de réglementer des pratiques qui sont forcément liées aux caractéristiques des terrains ? Les spécificités de l'Île-de-France sont-elles un exemple de l'impossibilité à imposer la règle, ou plutôt la préfiguration de comportements collectifs en voie de banalisation ?

Nous souhaitons que ce travail, à caractère exploratoire, contribue à réexaminer les conditions du débat public et à donner à la décision, dans les politiques de transport, un cadre qui serve mieux la démocratie locale.

ANNEXES

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES SOMMAIRES

- Marion SEGAUD: "Entre publics et usagers, la concertation"
in "L'aménageur urbain face à la crise de la ville" -
Club des maîtres d'ouvrages d'opérations complexes - Ed. de l'aube - 1997.
- J.P. LABORIE: "Le dossier de voirie d'agglomération: le retour de l'Etat dans la
planification urbaine" in "Qui fait la ville aujourd'hui" - Plan Urbain - 1997.
- Yves JANVIER: "L'aménagement urbain face aux nouveaux enjeux de société"
in "L'aménagement en question" - ouvrage collectif - ADEF - 1996.
- Annie GUEDEZ: "Analyse de la demande des usagers des transports collectifs, le
cas d'Orléans" in "Déplacements et liens sociaux" - ouvrage collectif - CETUR
- Marc WIEL: "A propos du rôle structurant des transports; histoire du
développement urbain de Brest" in "Villes et transport" - Plan Urbain - 1994
- Anne FAURE: "Pratiques associatives et sécurité des déplacements en ville",
et "Sécurité et circulation en Ile-de-France: l'action des associations"
rapports de recherche non publiés - SERT / PREDITT - 1991- 1992
- Anne FAURE: "Le rôle des associations dans les opérations de modération de la
circulation" - étude d'évaluation pour la DIV et l'association "Rue de l'Avenir" 1990
- Jean-Michel FOURNIAU: "Les décisions d'infrastructure soumises au débat public",
- Béatrice FLOCH'LAY - Eric PLOTTU: "Consultation ou co-décision",
in METROPOLIS n° 106-107 - Evaluer et décider dans les transports – 1998

TRAMVILLE :

LES GRANDS PROJETS DE TRANSPORT A NOISY-LE-SEC

La création d'un pôle de transports collectifs à Noisy-le-Sec, important site de triage de marchandises, illustre les aléas du montage d'une opération comportant de nombreux partenaires.

Le contexte économique, en effet, n'incite pas les différents acteurs à coordonner leurs actions: les incertitudes sur la disponibilité des budgets attendus ne favorisent pas l'organisation d'une opération multipartenariale, le départ des activités secondaires pèse lourdement sur les ressources communales, les logiques d'intervention des deux opérateurs, RATP et SNCF, sont différentes en fonction de leurs besoins fonciers.

Dans un processus dont la lenteur est aggravée par l'opposition politique locale, il semble que la lisibilité difficile de l'articulation entre les différentes actions est mise à profit par chacun des partenaires pour limiter les investissements à la stricte fonction de transport et faire les concessions les plus restreintes à une logique globale.

Dans un tel contexte, l'équipe municipale de Noisy-le-Sec, dont les attentes sont fortes par rapport aux retombées des projets de transport, n'a d'autre choix que celui d'encaisser les coups: opposition politique et planning des opérateurs. Théoriquement en droit de revendiquer la conduite des opérations qui se développent sur son territoire, la commune, parce qu'elle ne peut pas apporter sa contribution au budget, est difficilement légitimée pour le faire. Cependant, la coopération et les accords pris avec le Conseil Général donnent une marge de manoeuvre à la municipalité.

Dans le jeu des acteurs, la pression associative constitue un relais pour l'opposition municipale, qui agit par ailleurs sur les budgets attendus du Conseil Régional. C'est sur le prolongement de la ligne du tramway Saint-Denis - Bobigny vers la gare de Noisy que le conflit se focalise en raison des acquisitions foncières nécessaires au site propre.

PRESENTATION DU CAS DE NOISY-LE-SEC

NOISY-LE-SEC, ville moyenne de l'est parisien (38 000 habitants), s'est formée à partir de deux anciens bourgs, Noisy et Merlan. La commune s'est principalement développée autour de sa gare, à l'époque de l'aménagement de la voie ferrée Paris-Meaux, qui deviendra Paris-Strasbourg.

Le territoire communal est fortement marqué par les activités industrielles qui bénéficient d'une excellente desserte par les voies ferrées, les infrastructures routières et autoroutières et le canal de l'Ourcq. Le site ferroviaire (1/5^e du territoire communal) et le tissu industriel et artisanal occupent la moitié nord du territoire. Au sud, l'urbanisation, à caractère plus résidentiel, s'étend jusqu'aux pentes du plateau de Romainville.

Traditionnellement ville ferroviaire, et plus récemment traversée par des infrastructures routières lourdes, la ville de NOISY-LE-SEC est de nouveau concernée par des projets dans le domaine des transports: à court terme, liaison rapide à Paris-Saint-Lazare par la ligne de RER Eole, à moyen terme, desserte par une liaison intercommunale de tramway, à plus long terme, d'autres lignes de transports ferrés de voyageurs, notamment le projet Lutèce. Ces différents projets trouvent leur point d'interconnexion sur le territoire communal.

L'arrivée de transports collectifs rapides et attractifs aura pour effet de valoriser la situation de la commune, de transformer de façon quantitative et qualitative la demande en logements et en terrains d'activités. C'est pourquoi la commune a souhaité engager l'étude d'un "projet de ville" qui servira de base à la révision du POS. Suite à une consultation restreinte, notre groupement de bureaux d'études a été chargé des deux missions: projet de ville et révision du POS.

Outil foncier par excellence, mais aussi de planification, le POS est le lieu d'une réflexion prospective: sa révision permettra de préparer les nombreux projets et de contrôler les mutations en cours. Par ailleurs, le document actuellement en vigueur, élaboré en 1981, n'est plus conforme à la réglementation qui a fortement évolué, et a fait l'objet de nombreuses modifications qui le rendent difficile à appliquer en raison de son manque de cohérence.

Les missions des bureaux d'études

Trois types de compétences, partenaires de longue date, ont été réunies pour donner un cadre au développement communal.

- Un bureau d'études spécialisé dans l'analyse urbaine (SIDAU), qui développe des outils informatiques d'analyse socio-démographique et foncière, produit des outils de communication cartographiques et réalise des simulations de réceptivité foncière.
- Un cabinet d'avocats spécialisé dans le droit public et dans le droits des sols, consultant habituel de la commune.
- Notre équipe d'urbanistes qui compte des géographes, des architectes et des sociologues.

En raison des difficultés financières de la commune, les études ont été étalées sur trois exercices budgétaires. Ce dispositif n'est pas favorable à la dynamique de l'intervention. Toutefois, la longueur du processus donne le temps de la réflexion, utile dans le cas de problèmes complexes, et permet de mieux intégrer les projets de transports qui prennent du retard. C'est aussi, pour les élus, de meilleures conditions d'appropriation des résultats des études diagnostic.

La mission, notifiée en décembre 1997, comporte trois phases:

- la première année (97) a été consacrée à un "état des lieux",
- la seconde année (98) a permis de discuter des orientations générales du projet de ville, de définir secteur par secteur les axes de travail, de procéder à une première esquisse du POS modifié qui a été discutée et mise au point en fin d'année,
- les documents réglementaires seront élaborés pendant la troisième année (99).

Les principales dispositions de la révision consisteront vraisemblablement à recentrer les futures augmentations de population dans le centre ville et à diminuer les capacités d'accueil des zones pavillonnaires, à préserver la mixité sociale qui caractérise le tissu noiséen, à inciter une plus grande mixité fonctionnelle et à éviter la spéculation immobilière autour de la gare.

Pour la ville de Noisy-le-Sec, l'arrivée des grands projets de transport est une occasion de dynamiser les activités: les activités secondaires qui accompagnent traditionnellement les sites ferroviaires disparaissent peu à peu et ne sont pas toujours remplacées. C'est aussi un élément favorable pour maintenir le niveau de population: les prix immobiliers de la première couronne sont dissuasifs et limitent le rajeunissement de la population aux logements collectifs sociaux.

Toutefois, l'objectif de la majorité municipale d'union de la gauche consiste à maintenir les équilibres sociologiques et à créer des emplois qui correspondent aux qualifications de la main d'oeuvre locale.

L'état d'avancement des projets de transport

- Eole

La desserte SNCF de Meaux et Villiers-sur-Marne devrait être opérationnelle en juillet 1999. Ce projet utilise les voies existantes mais demande certaines modifications concernant la hauteur des quais. Ces travaux se sont déroulés pendant l'été 1998. Les ateliers de maintenance sont situés sur le site de Noisy.

- Lutèce

La SNCF envisage de réutiliser les voies de la grande ceinture pour mailler son réseau de grande couronne et assurer les trajets de banlieue à banlieue qui sont en forte augmentation. Les études techniques de ce projet sont très avancées et ont été présentées au STP fin 1998. La concertation préalable a été engagée en février 1999 pour une DUP dans la même année.

La liaison Noisy-le-Sec/Sartrouville (dite "tangentielle nord") nécessite la construction de sept kilomètres de nouvelles voies entre Pierrefitte et Bobigny. Les emprises de ces voies sont déjà réservées au POS des communes concernées. La ligne pourrait être ouverte au trafic voyageur en 2003.

- Le prolongement du tramway Saint-Denis/Bobigny

Le nouveau tronçon, long de trois kilomètres, relie Bobigny à la gare de Noisy-le-Sec et dessert le quartier du Petit-Noisy, actuellement vieillissant. La mise en service de ce projet était initialement prévue en 2001; elle supposait le déroulement de l'enquête publique en septembre 1997 et le début des travaux en 1998. Ce calendrier n'ayant pu être tenu, la mise en service de la prolongation de ligne interviendra plus vraisemblablement en 2002, c'est-à-dire après les élections municipales.

L'enquête publique a eu lieu au mois de janvier 1998 et s'est terminée le 7 février. Les conclusions du commissaire-enquêteur sont très favorables au tracé proposé par la RATP et très critiques par rapport au contre-projet des associations de défense, le collectif ADRAGAN. L'enquête parcellaire s'est terminée le 10 juillet 1998. La Déclaration d'Utilité Publique (DUP) a été prise au début de l'année 99.

Le collectif ADRAGAN a attaqué le tracé de la RATP devant le tribunal administratif et déposé des recours concernant la concertation avec les riverains qu'ils jugent insuffisante. Dans ce climat conflictuel et une fois la DUP acquise, l'étude de la poursuite du tracé, qui pose le problème de son insertion dans la principale rue commerçante de la ville, a été engagée.

Le collectif ADRAGAN a organisé, fin 98, des manifestations de rue et a menacé d'attaquer la DUP dès qu'elle serait rendue publique. Rejoignant l'opposition municipale, il agit aussi au plan politique.

L'intégration urbaine du tramway

Le quartier du Petit-Noisy est coupé du reste de la ville par les voies ferrées. Cependant son point de raccordement se fait à la gare, secteur le plus animé et le plus commerçant de la commune. Tissu pavillonnaire ponctué par quelques immeubles collectifs, ce quartier est principalement résidentiel.

L'avenue Galliéni, son artère principale qui est le site du nouveau tronçon, est depuis plus de vingt ans frappée d'un alignement à 24 mètres sur l'une des rives (au lieu des 16 actuels) destiné initialement à la construction d'une infrastructure routière. Les mutations foncières ont peu à peu transformé les alignements bâtis qui la bordent en dents de scie: les quelques immeubles datant du 19^e siècle et rescapés des bombardements ne forment plus depuis longtemps un front bâti homogène.

Les expropriations qui restent à effectuer ne sont donc pas un fait nouveau imputable au tramway. C'est plutôt la conséquence d'une décision ancienne et catastrophique sur le plan urbain, qui évolue vers une amélioration susceptible de redynamiser le quartier. Les quelques commerces de l'avenue Galliéni sont, de plus, implantés sur la rive qui n'est pas touchée par l'alignement.

Le POS de 1981 avait repris l'arrêté d'alignement et, afin de faciliter la réalisation de la nouvelle infrastructure, avait assigné au secteur du Petit-Noisy un niveau de constructibilité assez faible. Cette disposition a permis d'éviter la spéculation immobilière qui aurait pu être induite par l'annonce du projet de tramway.

Dans un contexte économique favorable, une opération d'envergure aurait permis de transformer le tissu pour recréer un front bâti homogène. Dans le contexte de la crise immobilière des années 1990, il ne semble pas opportun, sur le plan technique, qu'un montage sous forme de ZAC soit mis en place. Si la décision de créer une ZAC est finalement prise, le problème du coût des terrains, achetés par le Conseil Général, qui est posé depuis le début du montage de l'opération, et celui de la constructibilité des terrains amputés constitueront une contrainte forte.

La négociation entre les partenaires semble finalement aboutir à l'accord suivant: le Conseil Général cède gratuitement les parties de terrain utiles à la RATP qui lui rétrocède les délaissés. Les reliquats sont revendus par le Conseil Général aux aménageurs. Ce dispositif, qui décharge la commune du portage financier des terrains envisagés initialement, ne résout pas, pour autant, le problème de l'équilibre d'une opération immobilière.

Tramway et planification spatiale

Le lancement des études du POS est intervenu à un moment où les relations entre les partenaires étaient au point mort. La commune était sollicitée pour participer au montage financier de la construction du tramway sur la base d'externalités surévaluées, portant le prix des terrains à un niveau qui rendait toute opération immobilière impossible.

L'arrivée d'une équipe d'urbanistes dans la commune a servi de catalyseur à la reprise des négociations et a contribué à établir le principe d'une nouvelle réflexion menée par les trois partenaires principaux concernant le secteur de la gare. Si sur le premier point on a pu constater une évolution positive (accords sur l'assiette foncière), sur le second point les choses ont peu avancé.

La commune a réalisé de façon interne une étude sur "l'îlot gare": elle a servi de base à une consultation de concepteurs qui a finalement été engagée au début de l'année 99. Les trois partenaires, RATP, SNCF et commune, ont vraisemblablement pris le temps de trouver des accords sur la répartition des financements nécessaires à la construction d'un nouveau bâtiment de gare. La mise en chantier de la tangentielle nord donne un cadre de financement au projet dont la maîtrise d'ouvrage est dévolue au groupement SNCF/ville.

La réflexion prospective sur la ville a fait apparaître plusieurs sortes de problèmes qui peuvent se résumer à deux questions principales: comment profiter des opportunités apportées par les grands projets de transport sans bouleverser l'équilibre socio-démographique; comment recomposer le tissu sans lui faire perdre sa diversité et sa réelle mixité.

Concernant les déplacements dans la ville, les obligations de la Loi sur l'Air vont contribuer à créer un début de réseau de "circulations douces" au nord et au sud de la ville. Bien que la commune soit peu sensibilisée à ce type de problématique, une étude a été confiée à l'IAURIF. Les services techniques n'envisagent d'ailleurs pas de nouveau plan de circulation malgré le doublement de fréquentation attendu à la gare. Dans cette perspective, l'aménagement de liaisons piétonnes et cyclistes vers la gare est un enjeu important et mal évalué.

Plutôt portée vers les solutions de transport collectif, sans doute en raison de sa tradition "cheminote", la commune a organisé avec la RATP une navette qui permettra, dès la rentrée scolaire de 1998, de relier le quartier social excentré de la Boissière au centre ville et à la gare.

En termes de stratégie urbaine, la lenteur du processus de mise en place du tramway et les incertitudes concernant les projets immobiliers auront finalement comme résultat de reconduire les mesures conservatoires portées au POS de 81 et destinées à éviter la spéculation. L'objectif initial principal, cependant, consistait à prendre en compte les grands projets de transport et à favoriser les montages opérationnels.

<p>1998 Janvier / février</p> <p>Mars</p> <p>Juin</p> <p>Juillet</p> <p>Octobre</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Enquête publique préalable à la DUP. - Création d'une association d'opposants au tracé retenu à Bobigny. - Avis favorable du commissaire-enquêteur. - Projet d'Adragan d'attaquer la DUP. - Conseil Régional : la Droite vote contre une première enveloppe budgétaire. - Délégation pluraliste du Conseil Régional se déplace sur la site pour entendre les différents arguments. - Conseil Régional : la Droite menace de bloquer le dossier s'il n'y a pas prise en compte de l'avis des opposants. 	<p>1998</p> <p>Mars</p> <p>Octobre</p>	<p>DEFINITION DU PROJET</p> <p>- Rapport sur les orientations. Validation.</p> <p>- Esquisse du POS.</p>
<p>1999</p>	<ul style="list-style-type: none"> - DUP prononcée en faveur du tracé SNCF - Conseil Régional: nouveau refus de vote du budget - Un médiateur de la région est nommé et approuve le tracé RATP 	<p>1999</p>	<p>DOCUMENTS REGLEMENTAIRES</p>

LES POLES DE LA DECISION

En raison de l'ampleur des projets, les institutions concernées sont nombreuses et leur implication dans l'opération met en jeu, pour chacun d'entre eux des budgets importants. Outre les trois partenaires principaux, la commune et les opérateurs (RATP, SNCF) dont les problématiques sont autant techniques que financières, d'autres partenaires interviennent.

Ces partenaires sont des instances supra-communales, principalement le Syndicat des Transports Parisiens, qui sont à la fois des financeurs et les garants de la cohérence du système de transport, aux échelles territoriales départementales et régionales. Le succès des premières phases du tramway, la forte demande en matière de transports de banlieue à banlieue ont favorisé les accords de principe du département et du STP.

Le Conseil Général et la municipalité entretiennent des rapports de coopération privilégiés: c'est un relais institutionnel, stratégique et financier qui permet à la commune de mieux se positionner dans le jeu des acteurs.

Les problèmes qui se posent concernent autant l'utilisation des enveloppes définies par chacun des intervenants principaux en fonction des réalités du terrain, que la recherche des compléments utiles. La première contrainte est celle de l'état alarmant des finances communales de la ville de Noisy-le-Sec, qui ne peut pas, et ne souhaite pas, participer à l'investissement de base.

De plus, il est clair pour la commune que les retours d'investissement, qui avaient fait l'objet du calcul des externalités, sont très hypothétiques et concernent le long terme, alors que les projets vont induire à moyen terme, certains aménagements de l'espace public, et autres dépenses d'infrastructure, qui seront à sa charge.

Pour la ville, le renforcement de sa fonction de pôle de transports de voyageurs arrive à point nommé pour inverser les tendances préoccupantes de l'évolution des activités et de la démographie, mais cette situation difficile a déjà réduit notablement le niveau de la taxe professionnelle et augmenté l'endettement.

Comme dans de nombreuses villes où les industries secondaires, consommatrices de main d'oeuvre, ont apporté naguère un niveau de ressources appréciable, la réduction du niveau de la taxe est d'autant plus difficile à gérer que le patrimoine d'équipements collectifs de la commune est important. Les habitants, de plus, sont habitués à bénéficier d'un haut niveau de services à la population, auquel les électeurs sont sensibles.

L'essentiel des décisions en matière d'aménagement et de transports est pris par un groupe de trois hommes: le maire, Jean-Louis Mons, communiste, le premier adjoint, communiste, et le secrétaire général. Les autres élus de la majorité municipale jouent un rôle beaucoup moins important dans le processus des projets de transport. Les élus de l'opposition, par contre, se font entendre.

L'opposition municipale se dit très favorable à l'arrivée des nouveaux transports mais conteste, pour certains élus, le tracé du prolongement du tramway. Ces élus opposants au projet animent un collectif d'associations, ADRAGAN, qui tient le même discours.

Ce collectif réunit des tendances très diverses. L'opposition politique à la municipalité y est fortement représentée. Ces militants sont très actifs et le tramway est un bon cheval de bataille, puisque c'est le projet phare de la commune.

Une autre composante d'ADRAGAN est constituée des propriétaires des terrains riverains, frappés d'alignement depuis vingt ans, et qui espèrent mieux rentabiliser leur éviction dans le contexte du projet de tramway que dans celui, plus classique, d'une voirie à fort trafic.

Les commerçants de l'avenue Galliéni ont rejoint le collectif, alors qu'ils sont implantés sur le côté de la voie qui n'est pas expropriée, aux motifs que les travaux du tramway vont provoquer une baisse de leurs chiffres d'affaire qui doit être indemnisée. Ces commerçants connaissent les effets du tramway sur la dynamique du commerce et des activités des villes voisines. Les commerces de l'avenue Galliéni sont pour beaucoup en perte de vitesse, cependant leurs exploitants ne craignent pas de demander solennellement, en réunion publique, que le tracé passe derrière chez eux, plutôt que devant chez eux.

Quelques habitants de la cité de cheminots construite par la SA HLM "La Sablière" souhaitent être desservis directement par la nouvelle ligne et discutent la circulation piétonne d'accès au point d'arrêt qui leur est proposée.

Le collectif ADRAGAN a élaboré un contre-projet qui fait passer le tramway par une voie parallèle, peu fréquentée, induisant de nombreux changements de direction. Ce second tracé a fait l'objet d'une expertise dont les conclusions indiquent que sa faisabilité technique est envisageable, mais plus complexe, et que son impact urbain est beaucoup moins intéressant.

Le rôle d'un tracé de tramway en termes de restructuration urbaine est une conséquence de sa mise en oeuvre. Cependant, pour les opérateurs il rejoint les impératifs commerciaux et pour la population c'est un bénéfice en termes de dynamique et d'animation urbaine. Il est donc légitime de mettre en avant les aspects touchant aux impacts urbains du projet. Les riverains, directement intéressés par ces aspects, essaient de faire croire qu'ils en refusent le bénéfice au nom d'autres intérêts.

Plus qu'un rejet véritable du projet, l'action d'ADRAGAN semble représenter un regroupement d'intérêts particuliers divers, dont l'opposition municipale se sert pour constituer ses troupes lors de manifestations de rue largement relayées par la presse locale et organisées pour contester le rapport du commissaire-enquêteur.

LES TEMPORALITES

Le principe d'une rocade nord, sous forme d'une liaison Bobigny/Vincennes, est apparu pour la première fois dans le SDAURIF de 1976 et confirmé ensuite dans plusieurs documents de planification. La ligne Saint-Denis/Bobigny a été mise en service le 21 Décembre 1992. Une enquête réalisée trois mois après dénombre 52 500 entrants par jour; un an après, on en compte 60 000; en 95, ils sont approximativement 63 000.

Le dernier schéma directeur, le SDRIF de 1994, reprend à son compte le prolongement de la ligne vers Montreuil-sous-Bois. Le tronçon Bobigny/Noisy-le-Sec, première étape du prolongement de la ligne, est inscrit au Contrat de Plan 1994-1998 pour un montant partiel de 126 millions de francs. Le coût des infrastructures était évalué en 1997 à 457 millions de francs.

Le prolongement de la ligne de tramway T1 est une longue marche. Lors des discussions sur l'opportunité de création d'une ligne, les élus de Noisy-le-Sec avaient très fortement appuyé le projet bien que les premières phases de travaux ne concernent pas leur commune.

La mise en oeuvre des trois kilomètres de voies supplémentaires a demandé de nombreuses années, suscitant un conflit politique ouvert sur la commune de Noisy-le-Sec et de nombreux recours administratifs. Les dernières actions en justice, après avis favorable du commissaire enquêteur sur le tracé RATP, ne sont pas un baroud d'honneur, mais l'annonce de mesures plus drastiques.

En effet, tous les moyens sont bons, pour l'opposition municipale, de retarder le projet de façon à ce que sa mise en service n'ait pas lieu avant 2001, date des prochaines élections municipales. La difficile mise en place des financements a trouvé une convergence avec leur action. L'opposition a d'ores et déjà marqué des points, puisque le calendrier prévoyait un démarrage de travaux en début 1998 pour une mise en service possible, dans le meilleur des cas, en 2001.

La part de financement de la Région n'a pas été votée au printemps 98, ni début 99, en raison de la mobilisation de la droite contre le projet. La situation extrêmement confuse de l'exécutif régional depuis les dernières élections législatives risque de rendre le vote du budget 99 impossible. Il n'est pas exclu que l'autorité préfectorale soit conduite, en fonction de dispositions réglementaires, à se substituer à la décision des élus en cas de blocage, et attribue la subvention.

La pire des situations à craindre par la majorité actuelle réside dans la résolution du conflit à court terme: les travaux pourraient être dans leur phase de chantier en 2001. Le chantier est une période traditionnellement difficile pour les élus qui deviennent le bouc émissaire de toutes les récriminations, qu'elles soient justifiées ou de mauvaise foi, qu'elles s'adressent à l'entreprise ou à l'opérateur.

LES LOGIQUES D'ACTEURS

Le départ des industries secondaires a eu pour conséquence une réduction significative des ressources communales et provoqué des difficultés de gestion d'autant plus grandes que la commune continuait à mener une politique d'équipements collectifs ambitieuse. Le développement du pôle de transports et l'arrivée probable de nouvelles activités sont considérés par l'équipe municipale actuelle comme un moyen de redresser les finances communales.

Il est clair, cependant, que l'implantation de petites unités tertiaires, qui représentent la majeure partie des créations d'emplois en région parisienne, ne correspond qu'à une partie des besoins. La négociation sur le maintien des activités ferroviaires et sur le développement des activités d'entretien des rames, menée parallèlement, n'est pas toujours de nature à faciliter la discussion avec la SNCF concernant la mise en place des projets voyageurs.

Concernant la ligne de tramway, dont le maire est un des artisans, la bataille pour le prolongement représente la continuité d'un soutien à la reconversion des métiers du rail et à l'industrie de production de matériel ferroviaire. Ces objectifs dépassent la sphère locale et sont liés à des engagements politiques plus globaux.

Le contexte économique localement difficile ne permet pas à la commune de disposer de compétences nombreuses au sein de ses services. Le chargé de mission transport est aussi responsable du service aménagement et doit de plus prendre en charge l'urbanisme réglementaire et les autres opérations immobilières engagées par la commune.

Cet homme orchestre avait une formation d'économiste, lorsque nous sommes arrivés dans la commune; le directeur actuel de l'aménagement est architecte. Malgré l'importance des enjeux, il n'y a pas de compétence spécifique dans le domaine des transports collectifs dans les services de la ville. Le chargé de mission est rattaché directement au secrétariat général et entretient avec les services techniques, qui ont l'impression d'être déchargés d'une partie valorisante de leurs responsabilités, des relations relativement conflictuelles.

Le collectif ADRAGAN, implanté dans le quartier fief de l'opposition municipale, entretient le paradoxe de se déclarer partisan du tramway, mais de préférer un tracé moins favorable à la vie de la communauté et aux ressources de la ville. Les différentes composantes du collectif sont toutes des associations locales: elles n'ont pas de liens avec des structures nationales qui se rassemblent sur des fondements idéologiques et forment leurs militants.

Il est difficile de séduire des militants formés et critiques, mais possible de manipuler un regroupement d'intérêts particuliers, surtout pour s'opposer à un projet. Le tramway de Brest a été rejeté par une population peu informée qui déclarait: "On sait ce qu'on a; on ne sait pas ce qu'on aura; on ne sait pas ce que va nous apporter, ce qu'on nous propose, et combien on va le payer".

Très active dans le changement d'attitude du Conseil Régional quant au financement du prolongement du tramway, l'opposition municipale a organisé, à la fin de l'année 98, quelques rassemblements "anti-tram", qui réunissaient, selon les organisateurs, une foule considérable, et, selon la municipalité, l'ensemble des élus de droite du département et une trentaine de noiséens.

Ces manifestations comptaient aussi dans leurs rangs les employés des entreprises qui, à la suite de négociations longues, avaient accepté de céder des bandes de terrain rendues nécessaires en raison du rayon de giration du tramway ou par l'implantation de locaux techniques. Leur présence était justifiée, selon les industriels, "en raison du manque de concertation". Il ne paraît pas impossible que l'une de ces entreprises, qui envisage des licenciements, veuille en faire porter la responsabilité à la commune. Il semble cependant que les difficultés financières qui en sont la cause soient un phénomène structurel qui touche l'ensemble de la branche (métallurgie).

Si la Région s'oppose maintenant au projet de prolongement du tramway, le Département lui apporte toujours son soutien financier, mais cherche normalement à limiter l'importance des budgets. Jean-Louis Mons, maire de Noisy, est aussi conseiller général et ancien président du Conseil Général. Ce double rôle facilite certaines actions. Dans d'autres cas, les intérêts contradictoires de la commune et du département conduisent le maire à adopter des stratégies complexes, ou bien à refuser la discussion et créer le blocage.

Le bureau d'études serait d'autant plus utile au Maire pour débloquer certaines situations et arbitrer certains conflits, tant internes à la commune qu'avec des partenaires extérieurs, que son intervention n'est pas appliquée directement sur les projets de transports mais plutôt sur des aspects plus généraux de politique urbaine et avec une entrée liée à la gestion du foncier plus qu'aux réseaux.

Les deux opérateurs, RATP et SNCF, cherchent à diminuer les investissements et en particulier la charge foncière. Pour la SNCF, le domaine ferroviaire actuel constitue le terrain d'assiette des projets de nouvelles lignes et il lui est possible d'envisager la reconstruction de la gare sur son propre terrain.

Pour la RATP, la libération de l'emprise du prolongement du tramway a donné lieu à des négociations serrées avant d'arriver à l'accord actuel: achat par la RATP de l'ensemble des parcelles préemptées et rétrocession au Conseil Général des reliquats non utilisés.

Le manque de fonds publics, et l'attentisme des partenaires, conduit à retarder les études de la nouvelle gare et surtout des programmes d'accompagnement qui permettraient de créer un véritable pôle urbain autour de l'interconnexion entre tramway, RER et terminus des autobus. L'état des finances communales ne permet pas à la commune de se positionner clairement sur la conduite de l'opération dans la mesure où sa participation financière est celle du Conseil Général.

LES REFERENTIELS

Pour la majorité municipale de Noisy, les projets de transport sont une occasion d'améliorer les conditions de vie des noiséens et d'attirer de nouveau des activités dans la ville où le taux d'emploi baisse régulièrement. Mais c'est aussi une opportunité de réaffirmer l'identité ferroviaire de la ville, à travers le développement de la fonction de transport de voyageurs, vocation à laquelle les électeurs de la majorité actuelle sont très sensibles.

L'argumentaire de la ville, qui converge avec celui des opérateurs, concerne le service à la population et met principalement en avant les liaisons de banlieue à banlieue. Les avantages proposés aux noiséens, résident dans l'amélioration de la jonction à la Préfecture de Bobigny et à Saint-Denis, dans la fréquence des relations à Paris-Saint-Lazare et, à plus long terme, avec les communes du nord et de l'est parisien.

La référence à l'écologie est plus utilisée par les associations qui déclarent que la technologie envisagée pour le prolongement de la ligne de tramway est obsolète. Pour le reste de l'argumentaire, le collectif ADRAGAN utilise des éléments de la vie locale: éviction des propriétaires, mauvaise desserte de la cité de la Sablière (société HLM de la SNCF), perte de chiffre des commerçants pendant les travaux, pénalisation de la circulation routière à certains carrefours empruntés par le tramway...

L'opposition municipale s'insurge contre la multiplication des moyens de transport collectif prévus à partir de la gare de Noisy, aux motifs du double emploi de certains tronçons et au titre de la mauvaise utilisation des deniers publics, sans contre-expertise sur les chiffres de population desservie. Le collectif compte cependant dans ses membres des techniciens qui ont élaboré un contre-projet de tracé du prolongement du tramway.

L'action du collectif d'associations de défense s'appuie surtout sur les profits immobiliers qui pourraient être réalisés par la commune, ou par le département, à l'occasion de la reconstruction, à l'alignement nouveau, des terrains libérés le long du tracé du tramway. Là encore, la compétence technique des associations devrait leur permettre d'apprécier la faible constructibilité des terrains rétrocédés.

Nos études ont confirmé que les effets de l'alignement sur un parcellaire de petite taille créent des reliquats de parcelles peu utilisables, quelque soit le COS attribué, en raison de l'obligation de respecter les prospects des immeubles voisins. Ces constats ressortent de simulations simples et contraires aux insinuations des associations qui soupçonnent la préparation d'un projet "juteux". Les accusations de spéculation immobilière font d'autant plus sourire la majorité municipale que la rumeur publique colporte de nombreuses informations concernant les opérations immobilières réalisées par certains riverains, adhérents du collectif ADRAGAN.

LE SCHEMA DECISIONNEL

Contrairement à d'autres sites observés, les alliances politiques sont relativement stables et se regroupent en deux camps: majorité municipale et opposition. Concernant le prolongement du tramway, qui est actuellement le catalyseur des clivages politiques, si l'ensemble des acteurs locaux s'accorde à souhaiter l'arrivée de la ligne, les problèmes posés sont ceux des moyens: modalités de mise en oeuvre et outils fonciers.

La Déclaration d'Utilité Publique du tracé du tramway est un élément de décision important, toutefois le projet est actuellement bloqué en l'absence de la part du budget régional, qui n'a pas plus été voté en 1999 qu'en 1998. Le prolongement de ligne, en dépit des retards qui s'annoncent quant à sa mise en oeuvre, donne au pôle de Noisy son caractère multimodal et conditionne la réorganisation des lignes d'autobus à partir de la gare.

Dans un ensemble de projets d'envergure régionale, où tous les partenaires s'observent et cherchent tous les moyens pour limiter le poids de l'investissement, ce sont essentiellement les ouvertures de budgets qui marqueront des étapes décisives. A ce titre, la confusion qui règne dans une assemblée régionale en quête de majorité constitue un blocage lourd. L'intervention de l'Etat semble à la commune une porte de sortie permettant de faire appliquer le Contrat de Plan et de relancer la dynamique.

La lenteur du processus est liée à l'importance des enjeux. Cependant, il semble que le grand nombre de candidats possibles à la conduite du projet et leur situation de concurrence, aboutit à une absence de pilotage qui aggrave les lenteurs et nuit à la qualité des réalisations.

En effet, la création d'un pôle de transports, apportant un véritable service à la population et susceptible d'attirer de nouvelles activités, passe par la mise en oeuvre d'un programme d'accompagnement qui ne peut se mettre en place sans la coordination des actions entre la ville et les opérateurs. Il faut souhaiter que la maîtrise d'ouvrage commune SNCF/ville évite la mise en oeuvre de bribes de programme, au coup par coup, les premières réalisations risquant d'obérer la qualité de la suite des opérations.

Actuellement, les projets de la SNCF, qui sont implantés sur ses propriétés foncières, se déroulent normalement. Le tracé du tramway, dont la mise en oeuvre est complètement bloquée, a fait l'objet d'une expertise favorable par le médiateur de la région alors que l'exécutif régional reste sur ses positions. Bien que la RATP ne soit pas directement concernée par le réaménagement de la gare, l'arrêt du projet n'est pas une circonstance favorable à la coordination du "pôle gare". Le problème de la restructuration du secteur se pose en termes qualitatifs plus qu'en termes quantitatifs.

Dans cette grande nébuleuse, le bureau d'études compte les points, essaie de conseiller la commune sur les stratégies foncières à développer, et se prête, lorsqu'il est sollicité, au jeu de rôles favorable à la mise en place des projets.

L'objet de la mission du bureau d'études, diagnostic urbain et documents réglementaires, donne à l'intervention deux caractéristiques utilisables par la commune: d'une part, approche transversale et articulation des différentes problématiques thématiques locales et, d'autre part, aspect réglementaire des sorties de l'étude qui oblige la prise de certaines décisions. Cette fonction a été plus ou moins utilisée par les services, lors des différentes phases d'études. Dans tous les cas, l'oeil neuf permet de poser les questions qui dérangent mais qui font avancer la réflexion.

ROUTEVILLE :

LE CAS DE LA TRAVERSEE DE TRAPPES PAR LA RN 10

La route nationale n°10 traverse l'agglomération de Trappes d'est en ouest, longeant approximativement la voie ferrée de Paris à Brest, et coupe la partie ancienne de la ville. Cette voie, qui supporte un trafic journalier compris entre environ 60 000 à 70 000 véhicules (de même niveau que l'autoroute du nord), constitue une forte nuisance pour la ville.

La RN 10 assure par rapport à l'ensemble de la Ville Nouvelle une fonction de distribution qui constitue une contrainte forte quant à son réaménagement. La déviation de l'autoroute A12, qui diminuerait le poids du trafic et pourrait le ramener à 40 000 véhicules par jour environ, est prévue à un terme qui peut être estimé entre 10 et 15 ans.

Le problème posé par l'appel d'offres lancé par la Direction Départementale des Yvelines consistait à réduire les nuisances qui pénalisent la ville, sans diminuer notablement le niveau de service, et à prévoir un phasage des aménagements prenant en compte la mise en oeuvre du prolongement de l'autoroute A12.

Les objectifs de l'aménagement étaient fixés par le cahier des charges de l'étude:

- "assurer la sécurité des usagers automobilistes et des circulations douces (piétons, vélos...) en traitant l'ensemble de l'itinéraire aussi bien que les points singuliers,
- maintenir la capacité de l'axe par régulation du trafic en permettant la fluidité aux heures de pointe et en réduisant la vitesse aux heures creuses,
- marquer les entrées de ville,
- recoudre la ville dans sa partie la plus urbaine."

L'étude, menée de mars à décembre 1997 et validée par un groupe de pilotage, visait à définir les principes d'un schéma directeur. La proposition de notre équipe, réunissant des urbanistes, un ingénieur circulation-sécurité et un paysagiste, avait été retenue après consultation de plusieurs bureaux d'études. Elle consistait principalement à organiser l'élaboration du schéma directeur en partenariat avec les nombreuses institutions concernées, donnant une large part au travail en réunion.

La situation urbaine

L'urbanisation traditionnelle de Trappes s'est développée d'abord à l'emplacement du "Village", au nord de la RN 10. Elle s'est étendue ensuite, sous la forme principale d'habitat pavillonnaire, à l'ouest et au sud du noyau central, à l'époque où les activités ferroviaires ont suscité un développement de l'habitat cheminot, notamment entre la RN 10 et la gare, à l'emplacement du centre actuel. Depuis la deuxième guerre mondiale, un secteur très vaste d'habitat collectif s'est constitué au nord de l'agglomération.

Au plan spatial, la tache urbaine qui s'étend au nord de la RN 10 représente 5 à 6 fois la surface du noyau urbain qui se trouve au sud. Ce déséquilibre est renforcé par la différence des types d'habitat: majorité d'immeubles collectifs au nord et habitat à dominante pavillonnaire au sud. Le recensement INSEE de 1990 faisait apparaître un total de 24 500 habitants environ au nord de la RN 10 pour 5 900 au sud.

A l'inverse, les commerces et les services sont implantés en majorité au sud de la RN 10: le centre ville accueille des alignements commerciaux rue Jean Jaurès, les services et équipements administratifs centraux, divers équipements, un cinéma et la gare. Les quartiers nord comportent un très grand nombre d'équipements de proximité (scolaires, sportifs et administratifs) et trois petits centres commerciaux.

Le trafic très lourd de la RN 10 marque une forte coupure entre le nord et le sud de la commune. Son aménagement, à caractère strictement fonctionnel et sécuritaire, renforce la coupure en cassant les anciens tracés urbains et en supprimant les liaisons qu'ils établissaient. Le plan de circulation pénalise les commerces du centre ville, renforce l'isolement et le caractère autocentré des quartiers nord, incite les pratiques d'achat vers l'équipement commercial situé hors la ville, au nord du secteur.

Le bruit et la pollution des 60 000 véhicules qui traversent quotidiennement la commune font subir aux habitants de lourdes nuisances: on peut estimer à 3 000 personnes environ les riverains touchés directement par les nuisances, soit 1/10^e de la population communale. L'insécurité est fortement ressentie, même si le taux d'accident n'est pas alarmant (niveau de gravité de 1,4 pour 6,33 au niveau national). La recherche de traversées sûres passe par l'allongement des trajets et l'utilisation extensive de l'automobile.

La commune de Trappes mène depuis dix ans, avec l'atelier RUELLE, des études de recomposition urbaine, portant en particulier sur l'intégration de la RN 10. Ces études ont servi de base à des acquisitions immobilières nécessaires au lancement d'opérations diverses et à la maîtrise progressive de l'assiette foncière en bordure de la voie. La construction, en cours, d'un nouvel Hôtel de Ville le long de la RN 10 marque la volonté de reconquête urbaine de l'axe.

Les conclusions de l'étude

Le diagnostic a mis en évidence les nombreux dysfonctionnements urbains provoqués par la coupure de la RN 10, et notamment en termes de ségrégation sociale, qui s'ajoutent aux nuisances connues ou aisément imaginables. Cependant, il est intéressant de remarquer que, si des mesures de pollution aérienne ont été réalisées à l'initiative de la commune, les mesures de bruit n'ont jamais été effectuées.

L'étude a permis de déterminer les différentes séquences, plus ou moins urbaines, qui organiseront le retraitement; elle a débouché sur les propositions de réaménagement de cinq carrefours et des sections courantes. Dans l'esprit de modérer la circulation, l'étude paysagère a suggéré une vision plantée et paisible, faisant référence au concept américain de "parkway".

Les carrefours d'entrée, adoptés par le groupe de travail, sont des places rondes à feux de circulation, qui permettent de réduire notablement les temps de traversée piétonne. Concernant le carrefour central, le groupe de travail n'a pas tranché entre deux versions: carrefour à niveau ou RN 10 enterrée.

En matière de phasage, il a été établi que trois des cinq carrefours étudiés ne pouvaient pas être réaménagés avant la mise en service du prolongement de l'autoroute A12. En effet, la surface des emprises de terrain nécessaires à leur fonctionnement en heure de pointe (correspondant aux 60 000 véhicules circulant par jour) n'est pas disponible actuellement.

Par ailleurs, le retraitement de la voie est lié à la possibilité de libérer des terrains appartenant à la SNCF et qui bordent l'axe sur un tiers de sa traversée de Trappes. Le domaine ferroviaire jouxte l'emprise de la voie, qui est dans cette section trop étroite pour qu'une amélioration qualitative soit envisagée.

De plus, les terrains SNCF sont clos par un mur vétuste sur 800 mètres environ, disposition qui crée des comportements de conduite peu compatibles avec l'ambition d'une reconquête urbaine de la voie.

Les préalables mis à jour, réalisation du prolongement de l'autoroute A12, négociation des terrains SNCF, révision du POS, donnent une échéance lointaine à la majeure partie des travaux envisagés. Les deux carrefours bordant le centre ville, cependant, pourraient être réaménagés à court terme et en compatibilité avec la suite de l'opération, en raison de la surface excédentaire de leurs emprises.

Les techniciens de l'Etat, toutefois, observent que la réalisation de travaux en maintenant une circulation de 60 000 véhicules par jour est particulièrement difficile et que le coût des opérations est beaucoup lourd, car elle rend nécessaire la création d'une voirie provisoire pendant le temps des travaux.

Spécificité du cas de Trappes

Le tracé actuel de la voie, en déviation par rapport à une partie du centre ville, date des années 50. La mise à deux fois deux voies et la dénivellation du carrefour central ont été réalisées entre les années 65 et 70.

Cette seconde phase d'aménagement (65-70) correspond à la période du lancement de la Ville Nouvelle de Saint Quentin en Yvelines (création par la loi du 10 juillet 1965 - mise en place de l'Etablissement Public par décret d'octobre 1970). Le schéma directeur de la Ville Nouvelle définissait un réseau de voirie dont faisait partie le prolongement de l'autoroute A12.

Toutes les voies importantes prévues au schéma directeur ont été construites à l'exception du prolongement de A12. La circulation s'est reportée sur la RN 10, qui joue le rôle de distributeur d'une grande partie des circulations de l'agglomération, c'est-à-dire de la Ville Nouvelle et de sa périphérie.

La décision prise par l'EPA de construire des immeubles collectifs sociaux au nord de la RN 10, l'élargissement de la voie, l'urbanisation progressive des nouveaux villages et le trafic qu'ils induisent, ont transformé rapidement l'organisation de la ville de Trappes en catastrophe urbaine: la coupure de la voie isole deux communautés de composition sociale homogène et interdit l'accès aux équipements centraux à la plus nombreuse des deux.

Plus l'urbanisation se densifie, plus le prolongement de l'autoroute A12 fait l'objet d'un rejet massif des communes concernées, à l'exception de Trappes qui réclame depuis de longues années l'aménagement des deux voies, RN 10 et A12. Plusieurs études de principe ont été réalisées sans qu'aucune ne soit poussée au niveau d'une véritable étude de faisabilité, ce qui nous était demandé.

Nous avons choisi d'intégrer les conditions institutionnelles du lancement de cette dernière étude dans l'analyse du processus d'élaboration du projet de réaménagement de la RN 10. Pour la première fois, en effet, l'Etat, à la demande de la commune, a initié une démarche partenariale et pris le risque de faire dresser un diagnostic urbain.

LES POLES DE LA DECISION

Les institutions

En termes de domanialité, le réaménagement de la Route Nationale 10 concerne essentiellement l'Etat, le Conseil Général, en raison du statut des voies qui forment les carrefours à retenir, et la commune de Trappes. Les instances de la Ville Nouvelle, Syndicat d'Agglomération Nouvelle et Etablissement Public d'Aménagement, qui ont compétence sur l'aménagement et sur la voirie, auraient logiquement dû faire partie du groupe de pilotage de l'étude.

Cependant, les deux commissions, groupe de pilotage et comité technique, qui ont encadré l'étude ont réuni les représentants de l'Etat, du Conseil Général et de la commune. Ce dispositif minimal reflète, d'une part, un souci d'efficacité (chaque réunion comptait au moins une quinzaine de personnes), et d'autre part, les relations complexes de la ville avec les instances de la Ville Nouvelle.

Les trois partenaires principaux, par ailleurs, avaient des positions de principe largement divergentes. La ville de Trappes, commune communiste dans un département de droite, cité ouvrière dans une Ville Nouvelle tournée vers les activités tertiaires, était ressentie comme un corps étranger par les institutions locales.

Des études socio-démographiques récentes (Guy Taïeb Conseil - 1994) font apparaître la spécificité de Trappes dans la Ville Nouvelle: le taux de familles à revenus modestes et le taux de chômage y sont de loin les plus forts. Le nombre très important de logements sociaux et le déclin de l'activité ferroviaire, en effet, créent une situation de paupérisation, attestée par des prix fonciers qui sont les plus bas de la Ville Nouvelle.

La ville de Trappes a de lourds contentieux avec l'Etablissement Public d'Aménagement dont la planification a alourdi considérablement la proportion de logements sociaux, avec les institutions locales concernant l'attribution de ces logements sociaux et avec la DDE qui n'a jamais abordé de front le problème de la coupure urbaine et des fortes nuisances de la RN 10.

Par rapport à ses interlocuteurs, la ville de Trappes, qui a eu longtemps tendance à s'enfermer dans ses positions de défense, est aussi pénalisée par son image désuète de "ville cheminote" et l'aspect caricatural de son développement urbain subi qui a transformé la majeure partie de son territoire en grand ensemble.

Une des tâches de notre bureau d'études a consisté à montrer aux techniciens de la DDE et du Conseil Général que la ville avait mené depuis dix ans des études de recomposition urbaine, avec un consultant privé et que ces études avaient servi de base à une politique d'acquisitions foncières favorable à la reconquête des abords de la voie.

Le blocage institutionnel est fortement alimenté par les polémiques autour de l'opportunité du prolongement de l'autoroute A12 et de son tracé, dont les différentes communes concernées cherchent à se débarrasser les unes sur les autres. C'est au Mesnil-Saint-Denis que l'opposition est la plus forte et c'est le Maire de cette commune, personnalité gaulliste, qui a été le principal élu moteur dans le rejet des différents projets.

A Trappes, concernant les nuisances de la RN 10, comme au Mesnil-Saint-Denis, concernant les conséquences écologiques du prolongement de A12, les mécontents des deux villes demandent le passage souterrain des deux infrastructures routières. Dans un contexte où l'argent public fait défaut, les représentants de l'Etat ne peuvent que temporiser, à défaut d'opposer une fin de non recevoir, ce qui crée au fil des années un climat assez conflictuel.

Les personnes

Lors des dernières élections, la recomposition du conseil municipal de Trappes, sur la base d'une union communistes/socialistes, apporte des ouvertures et des éléments de détente. Le nouvel élu à l'urbanisme, Guy Malandain, ancien député des Yvelines, a de solides compétences en matière d'aménagement et de réseaux, entretient des rapports conviviaux avec la DDE, au titre d'expériences antérieures dans une autre commune, et se mobilise sur le problème de la RN10. Son interlocuteur, responsable de la DDE au moment du lancement de l'étude, est une femme, architecte de formation, qui s'implique dans le domaine de la sécurité routière et qui connaît les évolutions récentes des savoirs-faire en matière de sécurité intégrée à l'aménagement.

Lors d'un entretien accordé au journal communal de Trappes, elle déclare: "Ce n'est pas la quadrature du cercle..." et rassure ses services, composés de techniciens compétents mais très traditionnels, sur la faisabilité technique d'une telle entreprise. L'élu à l'urbanisme obtient finalement qu'une véritable étude soit lancée. La conjonction de ces deux personnalités a contribué de façon décisive à casser les logiques à l'oeuvre dans les institutions locales. De plus, si la commune de Trappes (30 000 habitants) a des services techniques peu étoffés, l'esprit d'entreprise et convivial du nouvel élu à l'urbanisme a fédéré autour de lui les bonnes volontés disponibles.

Toutefois, s'il est facile de commander une étude dont le coût est minime par rapport aux montants de travaux, les résultats de l'étude ne débloquent pas pour autant les budgets pour aller plus loin. Côté Etat, l'arrivée d'un nouveau Directeur Départemental donne un coup d'arrêt au processus. Par contre, l'élu à l'urbanisme engage à partir du début de l'année 98 le début d'un travail patient de recherche de financements: actuellement, c'est le montage d'un Grand Projet Urbain qui est envisagé, dans le cadre de la Politique de la Ville, avec le retraitement de la RN 10 comme action prioritaire.

LES TEMPORALITES

Prévu initialement sur six mois, le processus d'études s'est déroulé sur un an. La dissolution de l'Assemblée Nationale et les élections qui ont suivi ont eu pour effet de bloquer la vie publique d'avril à septembre, soit environ cinq mois. Il n'était, donc, pas possible d'obtenir les validations progressives, nécessaires à la poursuite de l'étude. Ces cinq mois d'attente n'ont pas permis de présenter le dossier terminé au représentant de l'Etat qui l'avait commandé.

Les textes, relevant des lois anti-corruption et concernant la publicité électorale déguisée, ont un effet pervers sur le déroulement des études: les temps sont allongés, la dynamique et les impacts amoindris. Les conséquences sur la vie des structures d'étude, qui doivent assurer leurs engagements dans des années comportant des élections, et en particulier des élections municipales, ne simplifient pas le problème.

Dans le cas des études de la RN 10, le décalage, qui a coïncidé avec un changement de directeur de la DDE commanditaire de l'étude, n'a pas favorisé les suites à donner aux conclusions: le nouveau responsable, qui abordait un dossier explosif, n'a pas souhaité en faire une priorité.

Concernant la vie communale, la possibilité de procéder à une première phase de travaux qui puisse être achevée six mois avant les élections municipales de 2001 semble un exercice compromis, faute de financements disponibles, en raison des nombreuses actions préliminaires à effectuer (compléments d'études, montages financiers, appels d'offres...) et des temps de chantier à réaliser sous circulation.

D'une façon générale, les délais envisagés initialement étaient très courts par rapport aux échéances électorales. Dans le cas d'opérations très lourdes, le mandat municipal de six ans, qui se réduit en fait à quatre ou cinq années de travail réel, est très insuffisant et ne tolère pas une première année de mise en place.

En matière de travaux touchant à l'espace public, en effet, l'expérience a montré que la transformation de l'environnement et les chantiers, toujours mal acceptés par la population, devaient être terminés largement avant la période électorale, pour que l'équipe municipale ait une chance d'être réélue.

LES LOGIQUES D'ACTEURS

La DDE, maître d'ouvrage de l'étude

La logique globale, réduire les nuisances de la RN 10 sans nuire à la fluidité du trafic, est portée par la DDE, gestionnaire de la voirie nationale, qui commande l'étude après des années de confusion.

C'est une logique technique dans la mesure où les collectivités publiques sont responsables des nuisances produites par les équipements qu'elles construisent. Cependant, c'est généralement la pression locale qui rappelle à l'Etat ses obligations.

Dans ce cas, la pression de la commune n'a eu d'efficacité qu'à travers des relations interpersonnelles. Cette situation implique que les partenaires, en tant que personnes, soient toujours présents sur le terrain pour que l'action se poursuive.

La commune

L'objectif de réduire les nuisances, difficile à atteindre mais clair, ne fait pas l'unanimité, même au sein de la commune victime du bruit, de la pollution et de l'insécurité. Certains décideurs de la ville de Trappes considèrent que le réaménagement de la RN 10 signifie l'abandon du prolongement de l'autoroute A12: ils montrent des réticences au lancement d'une étude et un certain scepticisme quant à ses conclusions.

Toutefois, les calculs et les explications de l'ingénieur de notre équipe ont mis en évidence deux éléments qui ont peu à peu gagné la confiance de l'équipe municipale. D'une part, la diminution de trafic qu'on peut espérer du prolongement de A12 est faible; d'autre part, la faisabilité technique du retraitement de la RN 10 est subordonnée à cette réduction de trafic.

Le problème de la réduction de trafic est symptomatique: des calculs analogues avaient été réalisés antérieurement par les différents partenaires institutionnels et donnaient sensiblement les mêmes résultats. Ces résultats n'ont été acceptés par certains élus de la commune qu'après avoir été présentés plusieurs fois et finalement par un bureau d'études privé.

Le Conseil Général

Le département des Yvelines comporte quelques abcès de fixation où sont concentrés les problèmes sociaux: Mantes-la-Jolie, Trappes... Le projet d'améliorer la situation d'un adversaire politique et de réserver des budgets importants pour un secteur peu représentatif de la dynamique du département se heurte à un refus catégorique.

L'objectif politique est complètement assimilé par les techniciens du Conseil Général qui s'opposent systématiquement à toute proposition, refusent, à un moment du processus, de participer au groupe de travail technique puis envoient des représentants qui n'ont aucun pouvoir de décision.

L'élu à l'urbanisme de Trappes ne s'inquiète pas de cette attitude: il a siégé sur les bancs de l'Assemblée avec le Président du Conseil Général, son collègue, avec lequel il a de bons rapports en dépit de la différence de sensibilité politique. Il pense que c'est à ce niveau que la décision sera prise et que la partie n'est pas perdue.

Le milieu associatif

Au titre de positions écologiques, le milieu associatif du cadre de vie des communes concernées par le prolongement de A12 se mobilise depuis vingt ans contre le projet. L'argumentaire principal consiste à ne pas couper le massif forestier de Trappes au niveau du Mesnil-Saint-Denis et à ne pas créer d'obstacle entre les communes et leur poumon vert.

Les écologistes utilisent aussi à leur profit les observations faites aux Pays-Bas puis en Angleterre, qui mettent en évidence que la création de nouvelles infrastructures routières induit une augmentation de la pratique automobile et de nouveaux trafics.

Les communes concernées sont habitées par des cadres moyens et supérieurs, qui bénéficient d'un cadre de vie très agréable, du très bon niveau d'équipement de la Ville Nouvelle et ne souhaitent pas voir se modifier leur environnement. Ils ont aussi le souci de valoriser leur patrimoine foncier, dont le niveau est très bon à l'exception de Trappes.

A Trappes, cependant, malgré les nuisances de la RN 10, les associations se battent aussi contre le prolongement de l'autoroute A12. Il ne semble pas que les associations trappistes recrutent leurs militants dans les opérations qui bordent la RN 10. Les classes moyennes, qui forment habituellement la clientèle des associations du cadre de vie, habitent en grande partie dans les secteurs de maisons individuelles situés en retrait de la RN 10.

Nous avons eu l'étonnement de constater qu'un de nos partenaires, consultant pour notre équipe dans certains travaux, personnalité connue pour sa probité et sa liberté d'esprit, était un des fondateurs du mouvement anti-A12. Il est clair que son engagement se réfère à de véritables préoccupations écologiques et non pas à la défense de son patrimoine privé.

Lorsque nous avons effectué des relevés de terrain avec nos chargés d'études le long de la RN 10, le bruit et la pollution aérienne étaient tels qu'il n'était pas possible de travailler plus de deux ou trois heures d'affilée en raison des maux de tête et des problèmes oculaires subis. Or, cet ami est médecin.

La Ville Nouvelle

Ecartés dans un premier temps de l'élaboration du projet de reconquête urbaine de la RN 10, puis informés en fin d'étude, les techniciens de la Ville Nouvelle sont relativement réservés quant aux conclusions de l'étude.

Il semble qu'ils estiment que le projet est une véritable gageure, qu'il est difficile après tant d'années de débloquer la situation et que les montants des travaux atteignent un niveau irréaliste dans le contexte actuel.

De plus, la Ville Nouvelle sera sollicitée dans le cas de la mise en oeuvre du projet et aucun budget n'est actuellement réservé à cet effet. Il existe, d'ailleurs, un contentieux avec l'Etat qui a repris à l'Etablissement Public des budgets importants qui auraient dû être consacrés à la voirie.

Par ailleurs, de nombreux agents du SAN et de l'EPA habitent sur place et ne sont pas favorables au prolongement de l'autoroute A12.

LES REFERENTIELS

Nous avons eu l'occasion d'évoquer les différents argumentaires, qui sont sans surprise, utilisés par les parties:

- pour la commune,
réduction des nuisances et cohésion urbaine,
- pour le gestionnaire de la voie,
amélioration qualitative sans changer le niveau de service,
- pour le Conseil Général,
impossibilité technique qui cache les différents politiques,
- pour les riverains,
préservation de l'environnement qui masque l'éternel effet "NIMBY",
- pour la Ville Nouvelle,
scepticisme technique qui recouvre d'autres priorités budgétaires.

La référence à la sécurité routière est plus complexe. Dans la situation actuelle, les accidents déplorés et mis en avant par la commune sont finalement assez rares en rapport avec le niveau de trafic. Il est facile pour les adversaires du projet, comme le département, de réfuter l'argument au nom des statistiques.

Dans le cas de Trappes, il s'agit d'un problème de "sécurité subjective", c'est à dire d'une situation potentiellement accidentogène qui est détournée d'une part par les décideurs qui imposent un plan de circulation très contraignant, d'autre part par les habitants qui utilisent leur voiture de façon systématique et qui dirigent leurs pratiques d'achat vers les autres communes.

L'exemple montre qu'il est difficile de bien communiquer, et de faire valoir ses droits, concernant les nuisances subies au titre des risques d'accidents, lorsque les chiffres sur lesquels se base l'action publique ne sont pas alarmants. Pas plus qu'à des mesures de bruit, la commune n'a pas eu recours à la mise en oeuvre d'une enquête d'opinion auprès de la population.

Par ailleurs, l'argument sécuritaire n'a pas été utilisé par la municipalité précédente qui redoutait que toute amélioration des conditions de traversée de la voie par les usagers vulnérables repousse aux calendes le prolongement de l'autoroute A12. Le précédent conseil municipal fondait tous ses espoirs sur le projet de A12, alors qu'il a été établi que la réduction du trafic était finalement assez faible, ce qui paradoxalement sert les mêmes intérêts.

Une des conséquences de cette politique a conduit à l'adoption du plan de circulation actuel, qui décourage la pratique du centre ville, et à la mise en oeuvre de solutions d'aménagement de voirie qui dévalorisent l'environnement urbain. Au fonctionnalisme de l'ingénierie routière qui doublait la largeur de la RN 10 et créait un pont pour faire communiquer les deux parties de la ville, la commune répondait par un autre type d'aménagements, non-urbains, contraignants et tout aussi fonctionnalistes.

LE SCHEMA DECISIONNEL

A l'époque de la municipalité précédente

La commune est en conflit avec l'ensemble de ses interlocuteurs:

- le Conseil Général en raison des sensibilités politiques,
- la Ville Nouvelle qui agit sur le nord de la ville et oublie le centre,
- le milieu associatif qui rejette le projet de prolongement de A12,
- l'Etat qui ne veut pas prendre le risque d'un retraitement de la RN 10.

Le pouvoir de décision sur le problème de la RN 10 revient à l'Etat, gestionnaire de la voirie nationale, qui repousse la demande de la commune.

La municipalité actuelle avant l'étude

La présence renforcée des socialistes dans la majorité municipale, sur la base d'un programme durement discuté, et l'arrivée de Guy Malandain dans l'équipe municipale dédramatisent le conflit avec l'Etat: le dialogue s'instaure de nouveau. La DDE lance un appel d'offres au mois de décembre 1996 et nous attribue l'étude le 10 mars 1997, soit 24 mois après les élections municipales. Ce délai, nécessaire pour renouer le dialogue et procéder à l'appel d'offres, réduit de deux ans le temps utile des mandats municipaux.

La DDE est le commanditaire de l'étude, menée en concertation avec la commune, et invite le Conseil Général à participer au groupe de pilotage. Les tensions entre la majorité municipale, à l'exception de quelques élus, et ses différents partenaires sont toujours fortes.

Le déroulement de l'étude

Les bonnes relations qui s'instaurent entre les bureaux d'études, les techniciens de la DDE et la commune permettent d'aboutir à une étude de faisabilité chiffrée en janvier 1998, soit en moins d'un an. Compte tenu de la complexité du problème à traiter et de l'arrêt dû aux élections de 1997, ce temps est relativement court. Cependant trois années se sont déjà écoulées depuis les élections municipales.

Le travail des commissions favorise la mise en place d'un véritable partenariat entre commune et DDE, il élargit le fossé qui sépare les techniciens du Conseil Général du groupe qui s'est formé. La distance se transforme en conflit ouvert (courrier de la DDE au Président du Conseil Général).

Les instances de la Ville Nouvelle, qui rejoignent les commissions en fin d'élaboration, évoluent de l'hostilité vers une neutralité relativement bienveillante. La prise en compte du projet d'Hôtel de Ville, très avancé, est l'occasion d'une concertation: les bureaux d'études cherchent à améliorer les relations pour mener à bien leur mission.

Après l'étude

Le nouveau Directeur Départemental de l'Équipement a certaines difficultés à s'approprier l'étude: temps de latence dû à la prise d'un poste important, responsabilité lourde par rapport à un cas difficile, pas d'adhésion aux solutions techniques? Le dossier n'est pas transmis rapidement au Ministère par la voie officielle.

En juillet 1998, l'étude n'avait pas encore fait l'objet de l'expertise d'un Ingénieur Général de Sécurité, c'est à dire qu'elle n'était pas acceptée, au moins au plan technique, à défaut de trouver des budgets. Les opportunités de financements qui pourraient se dessiner relèvent du XII^e plan, c'est à dire à partir de 2001.

La commune se retrouve donc de nouveau seule à porter son dossier. Bien que l'Etat soit seul compétent sur la voirie nationale, il est clair que l'appui des partenaires permettrait de créer un contexte favorable en faisant apparaître des cofinancements possibles.

C'est finalement le Conseil Général, par la voix de ses techniciens, qui pèse sur la décision en n'apportant pas son soutien au projet. Le délai très court d'un mandat municipal, en regard de la complexité d'un grand projet, demande que tous les partenaires soient mobilisés, et très rapidement, pour qu'un début de mise en oeuvre soit envisageable.

L'équipe municipale actuelle compte sur l'avancement du dossier de la RN 10 pour sa réélection en 2001. En termes d'image, ce projet qui pourrait marquer l'espace et améliorer notablement les trajets dans la ville est un enjeu important. Si l'équipe municipale n'est pas reconduite, l'élus à l'urbanisme qui porte le projet ne fera plus partie des décideurs.

Le lancement de l'étude a été possible grâce à la collaboration élu à l'urbanisme/ Directrice Départementale de l'Équipement. Le bon déroulement de cette étude est dû en partie à un tandem: élu à l'urbanisme/ technicien communal. Les difficultés qui s'annoncent ont pour origine, d'une part, le changement de personne dans la fonction de maître d'ouvrage et, d'autre part, l'importance de l'enveloppe financière dans un contexte de diminution des ressources publiques.

La sortie du blocage est envisagée à travers la Politique de la Ville, c'est-à-dire d'une part, par un changement d'interlocuteur institutionnel, d'autre part, en élargissant géographiquement le périmètre d'étude à l'ensemble des quartiers sociaux et enfin en changeant d'entrée. Les aspects sociaux et la cohésion communale sont mis en avant; cette priorité relativise les problématiques fonctionnelles qui semblaient déboucher sur une impasse.