Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale : le cas des plans de déplacements urbains.

Nicolas Louvet

▶ **To cite this version:**

Nicolas Louvet. Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale : le cas des plans de déplacements urbains.. Sociologie. Ecole des Ponts ParisTech, 2005. Français. NNT : . tel-00086554

HAL Id: tel-00086554
https://pastel.hal.science/tel-00086554

Submitted on 19 Jul 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ECOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSEES

ECOLE DOCTORALE
VILLE ET ENVIRONNEMENT

LATTS

THESE

présentée pour l'obtention du diplôme de

DOCTEUR DE L'ECOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSEES

SPECIALITE : URBANISME-AMENAGEMENT

soutenue publiquement par

Nicolas LOUVET

Le 9 mai 2005

LES CONDITIONS D'UNE CONCERTATION PRODUCTIVE DANS L'ACTION PUBLIQUE LOCALE : LE CAS DES PLANS DE DEPLACEMENTS URBAINS

Sous la direction de **Jean-Marc OFFNER**

Composition du jury :

Francis BEAUCIRE	Professeur, Université Paris I – Panthéon Sorbonne
Michel GARIEPY	Professeur à l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal (Canada)
Jean-Marc OFFNER	Directeur de recherche INRETS, Directeur du LATTS, directeur de thèse
François PROCHASSON	Directeur des Etudes générales à l'Agence de la Mobilité de la Ville de Paris
Olivier SOUBEYRAN	Professeur, Université Joseph Fourier - Grenoble

ECOLE DOCTORALE
VILLE ET ENVIRONNEMENT

LATTS

THESE

présentée pour l'obtention du diplôme de

DOCTEUR DE L'ECOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSEES

SPECIALITE : URBANISME-AMENAGEMENT

soutenue publiquement par

Nicolas LOUVET

Le 9 mai 2005

LES CONDITIONS D'UNE CONCERTATION PRODUCTIVE DANS L'ACTION PUBLIQUE LOCALE : LE CAS DES PLANS DE DEPLACEMENTS URBAINS

Sous la direction de **Jean-Marc OFFNER**

BOURSE ADEME
COFINANCEE PAR LE CERTU ET PAR LE GART

Composition du jury :

Francis BEAUCIRE	Professeur, Université Paris I – Panthéon Sorbonne
Michel GARIEPY	Professeur à l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal (Canada)
Jean-Marc OFFNER	Directeur de recherche INRETS, Directeur du LATTS, directeur de thèse
François PROCHASSON	Directeur des Etudes générales à l'Agence de la Mobilité de la Ville de Paris
Olivier SOUBEYRAN	Professeur, Université Joseph Fourier - Grenoble

A celles et ceux qui y croyaient encore…

REMERCIEMENTS

Désireux de rentrer dans ce que j'appelais « la vraie vie », j'ai dès le départ choisi de faire une thèse pour profiter d'un apprentissage par la recherche et non pour la recherche. C'est donc tous ceux qui ont participé à cet apprentissage que je dois remercier. Mais pour ne pas risquer de faire des oublis, je vais plutôt m'aventurer à vous raconter ma dérive d'apprenti au cours de laquelle les rencontres ont été nombreuses, riches de découvertes, d'amitiés et d'enseignements. J'espère ainsi que chacun retrouvera sa part de « responsabilité » dans le résultat final.

Tout d'abord un DEA, le premier pas vers la thèse. Inscrit dans un DEA d'urbanisme, j'avais choisi l'option *Stratégies territoriales en Europe*. Et, c'est tout « naturellement » que mon directeur de DEA m'a proposé de partir au Canada. Certes séduit par l'exotisme Nord-américain, je n'aurai *a priori* pas choisi ce « continent » pour appréhender la problématique territoriale européenne. Pourtant, ce fut certainement là un de mes premiers apprentissages de chercheur : la mise en regard. C'était l'époque des grands débats français sur le débat public, et tout le monde avait les yeux rivés sur « l'irréprochable » Procédure d'évaluation environnementale québécoise et son Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement (BAPE). Une irréprochabilité que je suis allé vérifier. Accueilli au BAPE à la fois comme un haut dignitaire (chauffeur à mon arrivée à Montréal, secrétaire à disposition tout au long de mon séjour, prise en charge de tous mes frais par le ministère de l'environnement québécois, etc.) et comme un ingénu qu'il fallait guider, je n'aurais alors jamais cru que la Recherche soit une expérience aussi agréable. Quant à mon directeur de DEA, il était davantage inquiet de ce que j'allais bien pouvoir leur offrir en échange ! Aussi, son suivi à distance n'a pas démérité. Mon réveil quotidien a le plus souvent été un de ses réguliers appels téléphoniques aux aurores (six heures de décalage oblige !). C'était sûrement pour s'assurer que « je ne m'endormais pas sur mes lauriers » mais surtout pour m'aider à avancer dans mes lectures, mes terrains et mon analyse. Une analyse qui s'est finalement avérée assez critique. Mieux organisée que la notre, la concertation publique québécoise n'en était pas moins problématique …

Ensuite, il y a eu l'entrée en thèse avec l'envie personnelle de faire avancer le « schmilblick » de la concertation et avec deux opportunités : celle pressentie par mon directeur de DEA (devenu de Thèse) de travailler sur la procédure d'élaboration concertée des PDU et celle d'une Bourse Ademe (cofinancée par le Certu et le Gart) dont les financeurs ont régulièrement soutenu le travail de thèse. Avouons aujourd'hui que la première fois que le mot PDU m'a été prononcé j'ai caché mon ignorance par un enthousiasme poli et je me suis empressé d'éplucher dictionnaires, revues, et autres ouvrages (toutes catégories confondues) pour découvrir que ça voulait dire Plan de Déplacements Urbains. Jusqu'alors persuadé ne jamais vouloir travailler sur les « transports », ma culture dans le domaine était plutôt maigre. J'ai donc largement bénéficié du suivi patient et pédagogique de mon directeur ainsi que des autres scientifiques, techniciens et élus que j'ai eu la chance de croiser au cours de mes pérégrinations PDUesques. Aujourd'hui j'aborde les transports comme un objet d'analyse extraordinaire pour appréhender la problématique générale de l'aménagement des territoires. Quant à la maturation de ma thèse, je la dois

également à une équipe de recherche où la mutualisation, la communication et le passage de relais entre chercheurs et apprentis sont des RITuels. Des RITuels qui doivent beaucoup à un chef d'équipe garant de la cohérence scientifique et instigateur de convivialité (et fin cuisinier).

Et puis, toujours en thèse mais cette fois-ci alors en fin de thèse. D'une part, j'ai pris le poste d'Adjoint au Président du département Ville Environnement Transport de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées. D'autre part, j'ai décidé de monter une structure qui travaillerait sur les enjeux urbains en lien avec la mobilité et qui serait à la charnière du bureau d'études classique (reconnu pour sa réactivité) et du laboratoire de recherche (reconnu pour son analyse scientifique). Ma première fonction m'a appris le management d'équipe dans la convivialité et le montage de projet pédagogique en lien avec le monde de la recherche. Quant à ma seconde fonction, outre ma rencontre amicale avec les suisses et leur expérience jalousée dans le domaine de la mobilité urbaine, elle m'a appris à travailler pour un « monde opérationnel » en quête de nouvelles réponses scientifiques et techniques.

Alors, si mes deux dernières fonctions ont très certainement retardé l'achèvement de ma thèse, elles ont permis une transition réussie avec mon entrée dans la « vraie vie » qui, finalement, aura toujours l'empreinte de la recherche.

Parce qu'il est de tradition de remercier les membres du jury en personne, j'aurai un petit mot pour chacun d'eux :

à *Francis Beaucire*, merci pour son enthousiasme communicatif quant aux enjeux liés à la mobilité urbaine ;

.

à *Michel Gariépy*, merci pour son écoute nord-américaine et pour avoir changé son billet d'avion ;

à *Jean-Marc Offner*, merci d'avoir eu la patience d'accoucher « non prématurément » de son premier docteur masculin ;

à *François Prochasson*, merci de chercher à faire évoluer les trop traditionnelles études techniques ;

à *Olivier Soubeyran*, merci de m'avoir ouvert la porte du Québéc.

RESUME

Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale : le cas des plans de déplacements urbains.

Evaluée dans son intensité démocratique (information – consultation – négociation), la concertation est critiquée pour son ambiguïté. Les autorités en regrettent les effets de blocages, les usagers-citoyens la taxent d'alibi. L'enjeu d'une analyse de la concertation dans l'élaboration des Plans de déplacements urbains était d'abandonner cette posture de dénonciation en cherchant à savoir non à qui profite cette concertation mais ce qu'elle produit.

Premier résultat, c'est lorsque la participation s'effectue en amont qu'elle s'avère productive, qu'elle modifie la donne. Second résultat : une concertation « ciblée » – l'autorité organisatrice dialogue avec les associations sélectionnées a priori – pondère le discours technico-politique alors qu'une concertation « révélée » – le processus fait émerger des participants inattendus – ajoute au programme de nouvelles thématiques.

Mots clés : population, concertation, décision, association, Plan de déplacement urbains

ABSTRACT

Achieving productive public debate in local policy making : the case of the French local transport plans

When assessed according to its degree of democratic achievement (from mere information through consultation to genuine negotiation), public debating in local policy making is criticized for its ambiguity. Local government officials deplore its deadlocking effects while citizens/users denounce it as all pretence. Moving beyond such arguments about whom public debate is beneficial to, this research on the making of local transport plans in France has sought to identify what public debate actually produces.

Two main results where obtained. The first is that public debate is more productive (i.e. has more impact on the content of the plan) when it occurs early on in the process. The second result is that a "targeted" form of public debate (when local authorities select the organizations that will be involved in the debate) brings counterweight to technical-political arguments, while a "revealed" form of public debate (when unexpected or uninvited participants get involved in the debate) introduces new themes in the project.

Key words : civil society, public debate, decision-making, grass-roots organizations, local transport plan.

ABREVIATIONS

ADAM	Agence des déplacements des Alpes-Maritimes
ADEME :	Agence de l'environnement et la maîtrise de l'énergie
ALEP :	Association de lutte pour l'environnement en Picardie
AMM :	Aire métropolitaine marseillaise
AOTU :	Autorité organisatrice des transports urbains
APF :	Association des paralysés de France
AUPA :	Agence d'urbanisme du Pays d'Aix
AURM :	Agence d'urbanisme de la région mulhousienne
CADR :	Collectif d'action deux roues
CANCA :	Communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur
CCI :	Chambre de commerce et d'industrie
CCPA :	Communauté de communes du Pays d'Aix
CETE :	Centre d'études techniques de l'équipement
CETUR :	Centre d'études sur les transports et l'urbanisme
CERTU :	Centre d'études sur les réseaux, les transports et l'urbanisme
CFDT :	Confédération française démocratique du travail
CGT :	Confédération générale du travail
CIQ :	Comité d'intérêt de quartier
CSP :	Catégories socio professionnelles
CTAC :	Compagnie de transports de l'agglomération caennaise
DATAR :	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDASS :	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE :	Direction départementale de l'Equipement
DIREN :	Direction régionale de l'Environnement

DRE : Direction régionale de l'Equipement

DRIRE : Direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement

DTA : Directive territoriale d'aménagement

DTT : Direction des transports terrestres

DVA : Dossier de voirie d'agglomération

FUTRP : Fédération des usagers des transports publics

FCUTRP : Fédération des comités d'usagers des transports publics

FNAUT : Fédération nationale des associations d'usagers des transports

FNE : France nature environnement

GAM : Groupe d'action municipal

GART : Groupement des autorités responsables des transports

INRETS : Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité

LATTS : Laboratoire techniques, territoires et sociétés

LAURE : Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie

LOF : Loi d'orientation foncière

LOTI : Loi d'orientation des transports intérieurs

NIMBY : Not in my back yard

NORIA : Nîmes : Organisation d'un réseau d'intérêt d'agglomération

SRU : Solidarité et renouvellement urbains

PDU : Plan de déplacements urbains

PLH : Programme local de l'habitat

PLU : Plan local d'urbanisme

PC : Parti communiste

POS : Plan d'occupation des sols

PS :	Parti socialiste
PSU :	Parti socialiste unifié
PTU :	Périmètre des transports urbains
RFF :	Réseau ferré de France
SCOT :	Schéma de cohérence territoriale
SDAU :	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SEM :	Société d'économie mixte
SITRAM :	Syndicat des transports de l'agglomération mulhousienne
SNCF :	Société nationale des chemins de fer français
SMTCAC :	Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération caennaise
STCN :	Société des transports en commun nîmois
TC :	Transports collectifs
TCSP :	Transport collectifs en site propre
TCU :	Transports collectifs urbains
TRAM :	Transport de l'agglomération mulhousienne
TVR :	Transport sur voies réservées
TORO :	Transport organisé en réseau ouvert
PRQA :	Plan régional pour la qualité de l'air
HLM :	Habitation à loyer modéré
RPR :	Rassemblement pour la République
UDF :	Union pour la démocratie française
VP :	Véhicule particulier
ZAC :	Zone d'aménagement concertée

Sommaire

INTRODUCTION GENERALE 17

PARTIE I LE PLAN DE DEPLACEMENTS URBAINS : UNE POLITIQUE LOCALE EN PRISE AVEC LA CONCERTATION 27

INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE 29

1.1 DEMOCRATIE LOCALE ET PARTICIPATION 33
1.2 LE PLAN DE DEPLACEMENTS URBAINS : UNE DEMARCHE VOUEE A LA CONCERTATION 59

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE 105

PARTIE II LE PROCESSUS DE PRODUCTION DES PLANS DE DEPLACEMENTS URBAINS 107

INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE 109

2.1 AIX-EN-PROVENCE : L'AJOURNEMENT D'UNE POLITIQUE TROP AMBITIEUSE DANS LA VILLE DE LA SUR-MOTORISATION 113
2.2 CAEN : DU TVR TECHNOLOGIQUE AU TRAMWAY ENVIRONNEMENTAL 133
2.3 MULHOUSE : DU TECHNIQUE AU POLITIQUE 155
2.4 NIMES : L'APPRENTISSAGE DE L'INTERCOMMUNALITE 171
2.5 NICE : UNE OBLIGATION LEGALE A LA CHARGE DU TRAMWAY 197

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE 213

PARTIE III OUVERTURE DU SYSTEME DECISIONNEL PDU ET MODIFICATION DU CONTENU 217

INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE 219

3.1 DISPOSITIFS FORMELS DE CONCERTATION ET OUVERTURE DE LA PROCEDURE PDU 221
3.2 PHASAGE PROCEDURAL ET CONCERTATION PRODUCTIVE 241
3.3 LES ASSOCIATIONS : QUEL PORTAGE SUBSTANTIEL ? 259

CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE 277

CONCLUSION GENERALE 279

BIBLIOGRAPHIE 287

GLOSSAIRE 295

DESCRIPTIFS MONOGRAPHIQUES 297

TABLE DES MATIERES 385

Introduction générale

1. Le PDU, une opportunité pour comprendre l'élaboration concertée des politiques locales

2. Une ouverture de l'analyse classique des politiques locales

3. Quand le processus joue sur la substance

4. Une autre définition de la concertation

5. Une thèse empirique

6. Une démonstration en trois parties

Introduction générale

1. Le PDU : une opportunité pour comprendre l'élaboration concertée des politiques locales

« *Les politiques locales sont élaborées et mises en œuvre au niveau communal, intercommunal, départemental ou provincial, régional et le plus souvent en interaction avec les politiques de l'Etat en fonction de l'architecture institutionnelle considérée et la dynamique qui l'anime ; elles se déploient dans des contextes sociaux et institutionnels très différents et mettent par conséquent en jeu des problèmes empiriques et théoriques d'une grande diversité* »[1]. Introduisant un ouvrage collectif sur « les nouvelles politiques locales », voilà comment Richard Balme et Alain Faure en donnent une définition en s'interrogeant sur un changement de la politique.

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

[1] Balme Richard, Faure Alain, « Les politiques locales changent-elles la politique ? » *in* Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert (dir), *Les nouvelles politiques locales - Dynamique de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 1999, pp. 16-17.

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

Dernière procédure à l'œuvre dans le paysage des politiques publiques relatives aux transports, le Plan de déplacements urbains (PDU) témoigne de cette situation. D'une part, à la croisée des grandes problématiques urbaines, c'est un document de planification territoriale qui a été rendu obligatoire pour toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants. D'autre part, inscrite dans la tendance grandissante d'une approche globale de la ville, son élaboration a été soumise à concertation *via*, entre autres, l'injonction d'une enquête publique.

De fait, si l'analyse des politiques locales peut nous aider à mieux comprendre l'évolution de la politique face à la démocratie participative, la procédure du Plan de déplacements urbains et la concertation dont elle fait l'objet s'avèrent être une entrée bien opportune.

2. Vers une ouverture de l'analyse classique des politiques locales

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

en effet l'objet d'une concertation avec la population plus automatique et plus massive.

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

Alors, sans prendre le contre-pied de la science politique mais en admettant que la manière de poser les questions surdétermine les réponses, en croisant le processus d'élaboration des Plans de déplacements urbains à leur contenu, peut-être pourrons-nous mettre en exergue l'influence du processus sur la substance ? Etant entendu que nous appréhendons le processus comme la manière de faire le PDU et la substance comme le résultat du PDU, en l'occurrence le document lui-même[2].

3. Quand le processus joue sur la substance

D'une manière générale, la critique principale énoncée à propos de la participation de la population à l'élaboration d'une politique publique est qu'elle intervient trop tard, au moment où les choix déterminants ont déjà été faits. Une problématique qui est à corréler directement à la traditionnelle question de la périodisation de la décision selon un découpage en trois phases : préparation / décision / exécution. Ce découpage est pourtant dénoncé depuis longtemps au niveau théorique car il conduit à isoler dans

[2] Ayant focalisé notre analyse sur l'élaboration des PDU, nous n'avons pas travaillé sur leur mise en œuvre. C'est pourquoi nous nous servirons du document PDU lui-même pour analyser le résultat, la substance.

le processus un moment-clé, la décision. Une pratique fallacieuse selon Lucien Sfez[3] qui affirme qu'un tel moment est toujours introuvable parce qu'une décision n'a ni commencement ni fin. Ainsi, cette approche de la décision comme un processus continu – c'est-à-dire toujours déjà enclenché et jamais complètement abouti – permet de comprendre pourquoi la participation de la population est souvent perçue comme en décalage avec la décision et peut-être aussi finalement d'admettre qu'elle contribue à la construction de la politique publique considérée.

Dans leur ouvrage sur *L'analyse des politiques publiques*[4], Pierre Muller et Yves Surel montrent bien que la décision est un système d'actions ouvert qui, loin d'être une grille séquentielle lisse et linéaire (un problème, une solution, une décision), s'apparente davantage à une série d'allers-retours entre chacune des étapes. « *La décision prend la forme d'un flux continu de décisions et d'arrangements ponctuels, pris à différents niveaux du système d'action, qu'il faut analyser comme un ensemble de processus décisionnels* ». Par ailleurs, « *une politique publique opère comme un vaste processus d'interprétation du monde, au cours duquel, peu à peu, une vision du monde va s'imposer, être acceptée puis reconnue comme vraie par les acteurs du secteur* ». Autrement dit, si le résultat n'est jamais complètement prédéterminé et que ce sont les différentes logiques à l'œuvre dans les multiples flux décisionnels qu'il faut analyser pour le comprendre, on peut émettre l'hypothèse générale d'une influence du processus sur la substance et, le cas échéant, de la concertation, comme élément du processus, sur le contenu d'une politique publique.

4. Une autre définition de la concertation

Arranger, combiner, comploter, coordonner, délibérer, organiser, préméditer, préparer… en un mot : concerter. Ce chapelet de synonymes, que nous proposent les dictionnaires, affiche deux grandes tendances. D'une part, la délibération, la coordination ou encore l'organisation sembleraient désigner un accord général sur un projet ; d'autre part, le complot, la préméditation, l'arrangement s'attachent

[3] Sfez Lucien, *La décision*, Paris, PUF, collection Que sais-je ?, 1984, 128 pages.
[4] Muller Pierre, Surel Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Edition Montchrestien, collection Clefs politiques, 1998, 157 pages.

davantage à faire ressortir une concertation corrompue. Cette définition, somme toute ambiguë, se fait l'écho d'une étymologie elle-même problématique. En effet, si dans son emploi pronominal – se concerter – la volonté est de s'entendre pour agir de concert, le substantif – concertation – vient du latin « *concertatio* » et désigne la lutte, le conflit, la dispute.

Cette ambiguïté à définir la concertation s'est accompagnée d'une importante littérature qui, focalisée sur le principe d'association de la population selon un continuum information / consultation / négociation, n'a pourtant pas réussi pas à dépasser les perpétuelles polémiques d'une vraie ou d'une fausse concertation, d'une bonne ou d'une mauvaise concertation. La tendance étant toujours à exposer *in fine* le stratagème de l'élu qui trompe la population (une concertation alibi) et/ou la perfidie de la population qui empêche le projet (une concertation blocus).

Aussi, parce que notre intention n'est pas de savoir à qui profite la concertation mais quel est son poids sur les thématiques, les solutions et les mises en œuvre retenues dans un Plan de déplacements urbains – en tant que concertation productive – nous ne chercherons pas à avoir un jugement de valeur sur les pratiques de la concertation en termes d'intensité démocratique (information / consultation / négociation), mais nous appréhenderons la concertation comme la mise en place, par le pilote du processus décisionnel, de dispositifs formels, quels qu'ils soient (diffusion de documents spécifiques à l'autorité organisatrice, publication dans la presse, débats télévisés, sites Internet, forums, expositions itinérantes, invitations aux comités techniques, enquête publique, etc.), visant à élargir le réseau d'acteurs[5].

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

5. Une thèse empirique

Si la théorie nous a aidé à poser la problématique, notre thèse est avant tout empirique. La place accordée à l'analyse de terrain est donc centrale dans notre démarche et systématiquement nos hypothèses sont illustrées par des études de cas.

L'élaboration concomitante de plusieurs dizaines de plans de déplacements urbains laissait *a priori* un large éventail de possibles quant au choix des terrains. Néanmoins, hormis l'affichage d'une ouverture à la concertation dans l'élaboration de leur PDU, différents éléments nous ont incité à retenir Aix-en-Provence, Caen, Mulhouse et Nîmes. Nous avons cherché à avoir une analyse la plus englobante possible en privilégiant la diversité des contextes locaux : la couleur politique ; la situation géographique ; la structure de l'autorité organisatrice ; l'état d'avancement de leur démarche ; le contexte intercommunal ; l'expérience locale, notamment selon la mise en place ou non d'un PDU version Loti ; et la présence, ou non, d'un projet phare de type transport en commun en site propre (TCSP). Et, pour confronter nos hypothèses, nous avons pris le parti d'analyser la ville de Nice en tant que contre-exemple affichant une faible ouverture à la concertation avec la population.

A travers ces cas d'étude, pour savoir dans quelle mesure la manière agit sur la forme, nous avons cherché à formaliser des articulations entre les divers tenants et aboutissants de la démarche PDU. C'est-à-dire entre les différents acteurs, leur poids dans la procédure, leur logique d'implication et la logique de portage des thématiques. Pour ce faire, notre analyse de terrain s'est basée à chaque fois sur une étude documentaire et sur plusieurs séries d'entretiens auprès des différents intervenants de la démarche PDU.

D'autre part, afin d'avoir un regard plus exhaustif, notre thèse a simultanément profité des résultats d'une recherche intitulée *Observatoire des Processus Politiques de Production des Plans de Déplacements Urbains* (OP4)[6] qui a observé une quinzaine de PDU ; d'un groupe de travail « PDU et Concertation » au Certu (Centre

[6] Offner Jean-Marc, *Observatoire des processus politiques de production des Plans de déplacements urbains (OP4)*, Recherche Predit, Latts, Février 2003.

d'études sur les réseaux, les transports et l'urbanisme) qui a également abordé les agglomérations d'Annecy, de Lille et de la Rochelle, dans le but d'élaborer une méthodologie à l'intention des AOTU[7] ; et enfin du baromètre PDU effectué tous les semestres par le Gart et le Certu qui a débouché sur un ouvrage intitulé « *Bilan des PDU de 1996 à 2001* »[8].

Par ailleurs, nos études de cas n'ont pas été mises en regard des procédures similaires étrangères telles que le *Piani Urbani del Trafico* en Italie, ou le *Local Transport Plan* en Angleterre parce que l'intention de notre thèse était de progresser sur le sujet français et que le nombre de PDU analysés nous offrait déjà une diversité satisfaisante.

Enfin, notre thèse a étudié la première génération des PDU obligatoires à savoir ceux de la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (Laure) instituée le 30 décembre 1996, alors que depuis le 13 décembre 2000 on parle de PDU version SRU (Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains). Une version qui n'a fait que renforcer la tendance d'un document au cœur des problématiques urbaines contemporaines.

6. Une démonstration en trois parties

En vue d'analyser l'éventuel rapport de cause à effet entre l'élaboration concertée d'une politique locale, en l'occurrence le Plan de déplacements urbains, et son contenu final, nous avons organisé notre thèse selon trois grandes parties.

Une première partie a pour ambition de définir le Plan de déplacements urbains comme une politique locale en prise avec la concertation. D'une part, nous montrerons que face à un crescendo participatif de la population à la démocratie locale, si l'autorité reste maître de la décision, elle doit désormais composer avec une

[7] Certu, *La concertation dans les PDU – Pourquoi ? Avec qui ? Comment ?*, Dossiers, Ministère de l'Equipement, 2003, 66 pages.
[8] Ademe, Certu, DTT, Gart, *Bilan des PDU de 1996 à 2001 – Les PDU de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain*, Ed. Certu Ademe, Lyon, 2002, 372 pages.

population qui sait affirmer sa capacité d'expertise. D'autre part, nous verrons que le PDU est une procédure dont le fond comme la forme ont incité les autorités locales à mettre en œuvre toute une série de dispositifs formels de concertation.

Une seconde partie analyse le processus de production des cinq plans de déplacements urbains retenus (Aix-en-Provence, Caen, Mulhouse, Nîmes et Nice) en vu de mettre en exergue l'effectivité ou non de leur démarche concertée. Pour ce faire, chaque monographie suit un plan en deux parties : (i) une présentation synthétique de la construction locale de l'événement PDU et (ii) une analyse de l'éventuelle évolution des référentiels et du système de décision induit par la démarche PDU. Par ailleurs, chacune des monographies profite en annexe d'un descriptif qui détaille cinq points : le contexte et les enjeux, le fondement de la démarche, le processus d'élaboration, le contenu du plan, ainsi que la mise en œuvre et le suivi proposés

Une troisième et dernière partie vise à formaliser ce que nous avons appelé une ***concertation productive***. Après avoir montré comment la construction du message PDU par l'autorité associe implicitement la population à son élaboration, nous verrons d'une part que le phasage du processus PDU est une variable déterminante quant à la mise en place d'une concertation productive, d'autre part que la prédisposition de la population à intervenir sur les enjeux PDU est une variable explicative pertinente quant à son influence sur le contenu.

PARTIE I

LE PLAN DE DEPLACEMENTS URBAINS : UNE POLITIQUE LOCALE EN PRISE AVEC LA CONCERTATION

Introduction de la première partie

Dans un ouvrage collectif sur le budget participatif de Porto Alegre – sacro-saint exemple de démocratie participative – Eliana Costa Guerra ironise en écrivant que « *le lecteur français pourrait se dire, en refermant ce livre, "voilà une expérience bien intéressante mais qui ne concerne que l'Amérique Latine où les pays sont en train de redécouvrir les bienfaits de la démocratie, alors que chez nous, pays de vieille démocratie, héritage de la Révolution Française, nous avons notre bon vieux système représentatif, bien rodé, et qui malgré ses insuffisances, a montré qu'il peut faire face à toutes les situations. Cette démocratie participative s'applique là où il y a carence de démocratie représentative"* »[9]. Pourtant, les récentes évolutions françaises en matière de gestion et de management public à l'échelle locale soulignent combien la problématique de la démocratie participative est à l'ordre du jour.

Depuis 1982, les réformes de la décentralisation ont dégagé la représentation locale du contrôle administratif et par le fait c'est en priorité à leurs citoyens que s'adressent les élus locaux et sur eux qu'ils s'appuient pour légitimer leurs actions. Et, dans une position de face-à-face direct avec les électeurs, ils redoublent régulièrement d'efforts pour rendre le lien représentatif visible, voire même pour présenter les choix comme étant ceux de la population. C'est par ailleurs une tendance aujourd'hui largement encouragée par les toutes dernières lois sur la proximité et la décentralisation qui prennent la participation des citoyens pour élément constitutif.

Sans insinuer que la démocratie représentative serait en voie d'extinction, le recours à la démocratie participative apparaît quant à lui en voie d'extension : « *La tension entre une problématique de gouvernement avec son expérience d'accountability (que le gouvernement rende compte de ses actes est un impératif fondateur de la*

[9] Costa Guerra Eliana et al., « Un pays du Sud, a peine sorti de la dictature, peut-il prétendre apporter des leçons de démocratie au pays de la Révolution de 1789 ? », *in* Genro Tarso, Souza (de) Ubiratan, *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville – le budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Ed. Charles Léopold Mayer,1998, pp. 84-85.

démocratie représentative) et une efficacité de l'action publique est à la source de l'extension actuelle du recours à la participation »[10]. En d'autres termes, qui dit démocratie dit désormais concertation. Aujourd'hui symptomatique de l'échelle locale, ce constat est d'autant plus flagrant pour les actions publiques qui ont trait à l'aménagement du territoire. Des actions qui modifient le quotidien géographique, social et économique de tout un chacun, de la Population avec grand P.

De ces florissantes politiques publiques d'aménagement, il en est qui, de par leur interférence avec un large pan des enjeux urbains, sont plus propices à faire interagir la population : les politiques publiques relatives aux transports. Dans son ouvrage sur l'évolution de la mobilité quotidienne, Jean-Pierre Orfeuil rappelle combien « *la mobilité (au sens de déplacements) est inséparable des autres mobilités, au niveau des valeurs (la représentation que la société se fait de la fluidité des hommes dans l'espace physique et dans l'espace social) comme au niveau des processus déclenchés par l'évolution des systèmes de transport (règle et dérégulation, modes de gestion et de tarification, investissements)* […] *les transformations des systèmes de transport sont aussi au services d'enjeux non techniques, et les transformations de la mobilité s'accompagnent de transformations de territoires géographiques et sociaux* »[11]. Dénominateurs communs de nombreuses problématiques urbaines contemporaines, les transports sont ainsi régulièrement appréhendés comme une solution dont la relative efficience est tout aussi souvent confrontée à ses usagers. Une situation d'autant plus incitative à la prise en compte de la population.

Dernière procédure à l'œuvre dans le paysage des politiques publiques relatives aux transports, le Plan de déplacements urbains témoigne de cette exigence. En effet, que ce soient les législateurs, les élus, les techniciens, la société civile, tous affichent leur conviction d'une nécessaire concertation quant à l'élaboration du PDU. Un discours bien évidemment largement relayé par l'acteur le plus directement concerné : la population.

[10] Fourniau Jean-Michel, « Régimes de la décision et participation des citoyens », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°81, 1997, pp. 4-11.
[11] Orfeuil Jean-Pierre, *L'évolution de la mobilité quotidienne – Comprendre les dynamiques, éclairer les controverses*, INRETS, Synthèse INRETS n°37, 2000, 146 pages, p. 35.

L'objet de notre première partie est ainsi de comprendre la réalité d'une concertation avec la population semble-t-il omniprésente dans la démarche PDU, en la mettant en regard d'une démocratie participative de plus en plus incontournable lorsqu'il est question de politique locale. Pour ce faire, nous analyserons les tenants et les aboutissants de cette concertation en abordant à la fois sa genèse, son fonctionnement et ses acteurs.

1.1

Démocratie locale et participation

1.1.1 La concertation : une démocratisation du processus décisionnel contrôlée par une autorité locale

1.1.1.1 De la bonne conscience démocratique à la bonne pratique managériale

1.1.1.2 La concertation : décider de concert avec ceux qui ne décident pas

1.1.2 Quelle population pour quelle implication dans la procédure décisionnelle ?

1.1.2.1 L'Association : sinon la représentante du moins la représentée

1.1.2.2 L'implication associative : une expertise participante

1.1 Introduction

A l'aube du XXI^{ème} siècle, le faible taux de syndicalisation, la montée des mouvements sociaux autonomes, le discrédit de la classe politique, le manque de confiance dans les décisions prises par le gouvernement et pensées comme aptes à réduire la crise, ou encore les brusques irruptions de violences dans des institutions comme l'école et dans des territoires qui échappent à tout contrôle public, sont des faits qui témoignent d'une certaine remise en cause du système représentatif. Une remise en cause corroborée par l'attitude de nos élus, de nos législateurs, de nos autorités qui s'empressent de mettre en place des formes nouvelles de démocratie en privilégiant l'échelle locale.

Dans un article sur la démocratie dans les villes françaises, Gérald Orange identifie trois raisons de l'insistance récente à développer des formes nouvelles de démocratie locale : « *La première fait écho à l'espoir de réélection des élus. Le débat public sur les décisions des collectivités territoriales ne serait que le prolongement ou l'anticipation des campagnes électorales […] La seconde raison part du constat que le centre ne parvient plus à maîtriser la complexité des situations économiques, sociales ou culturelle que l'évolution des sociétés crée d'une façon inéluctable. Par toutes les formes de délégation, de déconcentration, de décentralisation ou de dévolution – les quatre D, le pouvoir central répartit des compétences à de multiples niveaux territoriaux. La prise de décision se rapproche de son terrain d'action. Il est alors logique que les citoyens, plus instruits et mieux informés, souhaitent prendre une plus grande part aux décisions qui les concernent. Une troisième raison corrobore la seconde, bien qu'elle puisse apparaître paradoxale. Les forces économiques conduisent à une inévitable concentration des pouvoirs – que la mondialisation atteste – ce qui crée de nouveaux problèmes que seules la négociation et la concertation peuvent régler pacifiquement […] le citoyen est inquiet des bouleversements que cette mondialisation induit (risques technologiques ou*

sanitaires, dégradation de l'environnement…) et aspire à en contrôler les conséquences au niveau local »[12].

Bref, que ce soit dans l'espoir de gagner la confiance des citoyens, parce que la décentralisation confronte le local à des compétences qu'il ne sait pas appréhender traditionnellement, ou encore parce que les implications de la mondialisation sont ressenties localement, la concertation vient au secours d'une démocratie représentative sinon en crise du moins en ballottage.

Afin d'appréhender la réalité de cette concertation, nous essaierons de répondre à deux questions : D'où vient la concertation ? Qui sont les concertés ? Pour ce faire, d'une part, nous montrerons que même dans une démocratie locale dite participative la concertation reste avant tout le fruit d'un dialogue offert par l'autorité qui, par voie de conséquence, en fixe les règles, et d'autre part, nous verrons que pour conserver une certaine maîtrise de la situation l'autorité préfère associer une population disposant d'un statut repérable plutôt que des individus isolés souvent assimilés au syndrome Nimby (Not In My Back Yard : Pas dans mon jardin).

[12] Orange Gérald, « La démocratie dans les villes françaises », in Marcou Gérard (dir), Annuaire 2001 des collectivités locales *La démocratie locale*, CNRS Editions, 2001, p. 46.

1.1.1 La concertation : une démocratisation du processus décisionnel contrôlée par une autorité locale en quête de légitimité

« Oyez ! Oyez ! Braves gens ! Venez dorénavant participer ardemment aux choix politiques de votre nation, de votre pays, de votre région, de votre ville, de votre quartier… » Voilà ce qu'au commencement du troisième millénaire nos élus relayés par leurs techniciens clament de plus en plus souvent sur la place publique. Un seul mot d'ordre en matière de décision publique : la concertation. L'an 2000 marque-t-il pour autant un revirement catégorique de position ? Une simple relecture des deux textes qui fondent les droits de l'homme et du citoyen semble au contraire montrer que nos récentes lois et/ou pratiques décisionnelles ne font qu'appliquer de « vieilles » proclamations. Dans la Déclaration française de 1789, article XIV : « *Les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* » et dans la Déclaration universelle de 1948, article 21, §1 : « *Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis* ».

Acté depuis plus de deux siècles, si le droit à l'intervention directe des citoyens dans la vie politique n'est pas une nouveauté, son application devient quant à elle, quasi-systématique et ce d'autant plus que l'échelle politique est locale. Néanmoins, cet appel à la participation lancé par l'autorité ne se veut pas non plus être une délégation décisionnelle.

1.1.1.1 De la bonne conscience démocratique à la bonne pratique managériale

1.1.1.1.1 La concertation : une préoccupation législative croissante

Le droit français relatif à l'aménagement du territoire intègre pour la première fois la notion de concertation en 1967 avec la loi d'orientation foncière (LOF). Mais, outre une relance isolée le 14 mai 1976 *via* la directive sur l'information du public et l'organisation des enquêtes publiques, cette notion est mise en veille pendant près de quinze ans. Cependant, il semble que nos législateurs aient suivi la règle du « reculer pour mieux sauter ». Dès le début des années 1980, ils font preuve d'une boulimie participative qui se traduit par une succession de lois, de décrets, de circulaires, de directives, etc. tous plus exigeants quant à l'implication ou la prise en compte des administrés : la circulaire du 31 juillet 1982 relative à l'amélioration apportée à la publicité des études d'impact et à la procédure des enquêtes publiques ; la loi du 12 juillet 1983, dite Bouchardeau, réformant très profondément le droit des enquêtes publiques ; l'obligation juridique de concertation imposée pour certains documents d'urbanisme et un certain nombre d'opérations par la loi de 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement ; les procédures Bianco et Billardon relevant cette fois de simples circulaires en décembre 1992 et février 1993 relatives à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures ; l'introduction du référendum local par la loi Joxe de 1992 dont le régime et le champ d'application ont été modifiés trois ans plus tard par la loi Pasqua pour introduire une initiative dite populaire et en autoriser expressément la mise en œuvre pour les opérations d'aménagement ; la loi du 2 février 1995, dite Barnier, relative au renforcement de la protection de l'environnement avec la création de la Commission Nationale du Débat Public et d'une procédure réservée aux seules grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national ; la publication et la diffusion d'une charte de la concertation en 1996 par le Ministère de l'Environnement ; ou encore la directive du Conseil des Communautés européennes du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la

justice en matière d'environnement dite convention d'Aarhus du 23-25 juin 1998 ; jusqu'à la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 instituant notamment la mise en place des *Conseils de quartier* qui peuvent faire des propositions aux élus sur les questions intéressant leur quartier.

Cette effervescence textuelle, qui caractérise bien sinon la volonté du moins l'enjeu politique croissant sur le front de l'association du public aux décisions d'aménagement, peut être mise en parallèle avec le grand chantier de la décentralisation lancé en 1982. Le local devient par excellence l'espace de l'accomplissement des politiques publiques et, par ce fait, ces dernières se trouvent d'autant plus rapprochées de leurs administrés. Dans un article sur les perspectives d'action publique, avec au premier chef celles de la recomposition récente de l'espace local et d'un développement local autonome, Albert Mabileau montre que le local est parfaitement fonctionnel comme niveau de traitement des relations sociales « *parce qu'il est reconsidéré comme niveau privilégié de la pratique démocratique en tant qu'administration de proximité ; parce qu'il permet de prendre en compte le contrôle social communautaire – le community control des Anglo-Saxons – à partir des besoins exprimés par les unités différenciées et les groupes réduits de la population ; parce qu'il est devenu le lieu et l'instrument de distribution des biens et des services. En bref le local serait à l'avant-scène du traitement des problèmes sociaux* »[13]. Par ailleurs, si local rime plus que jamais avec décision publique concertée, c'est aussi une source de la représentation politique, notamment avec le cumul des mandats, que nos élus n'ont pas manqué de considérer.

En matière de décision publique liée à l'aménagement, la concertation n'est donc plus une pratique à défendre[14]. D'une part, la décentralisation a transféré aux Régions, aux départements, aux communes et demain à des structures intermédiaires des pouvoirs de décisions qui, en se rapprochant du terrain, rendent la concertation plus

[13] Mabileau Albert, « Les perspectives d'action publique autour d'un local reconsidéré », *in* Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert (dir), *Les nouvelles politiques locales - Dynamique de l'action publique*, Presses de Sciences PO, 1999, p. 471.

[14] Ce n'est d'ailleurs pas un constat spécifique à la France. Dans la plupart des pays européens, la concertation s'est considérablement développée dans le domaine des transports et de l'aménagement. Pour un tour d'horizon plus international de la concertation appliquée à ces politiques sectorielles, le lecteur se reportera à Newman P., Thornley A., *Urban Planning in Europe : international competition, national system and planning project*, London, Routledge, 1996.

systématique. D'autre part, le vaste mouvement vers l'intercommunalité implique un dialogue, un partage de compromis, une vision commune qui incite à la concertation. Enfin, les trois dernières lois qui règlent aujourd'hui le développement territorial[15] prennent pour élément constitutif la participation des citoyens. Dorénavant omniprésente, parfois même évidente, l'association de la population est cependant allée crescendo avec une crise grandissante de la légitimité décisionnelle.

1.1.1.1.2 La concertation au service de la légitimité

La légitimité est définie par les dictionnaires comme un attribut essentiel du pouvoir démocratique. Dès lors que la décision est prise par le détenteur du pouvoir, la décision se doit d'être légitime. Peut-être simpliste, ce raisonnement a le mérite de poser clairement un des enjeux majeurs du pouvoir : sa légitimité. Une légitimité garante de tout acte fondé en droit, en justice et en équité. « *La légitimité d'une institution résulte en effet, pour partie, de la capacité de ses membres à pouvoir se référer (de manière à pouvoir justifier leurs actes et leurs paroles) à des objectifs précis et valides, dont l'origine (mais aussi la perspective) dépasse souvent leur horizon temporel individuel. Une organisation dont les objectifs sont sans cesse renégociés, soumis à contestation et dénégation ou encore flous et instables, n'a pas la même légitimité qu'une organisation dont les objectifs ont été formellement définis, confirmés par d'autres instances et sont relativement stables sur le moyen-long terme* »[16]. Ainsi, la légitimité s'avère d'autant plus présente que l'on n'en parle pas et d'autant moins effective que l'on commence à en débattre. Or, que l'on en discute aujourd'hui de cette légitimité !

La décentralisation et la médiatisation croissante des politiques se sont accompagnées d'une mise sur l'agenda régulière de la légitimité décisionnelle. C'est, depuis le début des années 1980, l'exemple criant des élus locaux qui ont certes hérité d'un pouvoir plus conséquent mais également d'une transparence de décision les exposant à la

[15] La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999, dite loi Voynet ; la loi sur l'intercommunalité du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement ; et la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000, dite loi Gayssot.

[16] Borraz Olivier, « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale », *in* Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert (dir), *Les nouvelles politiques locales - Dynamique de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 1999, p. 109.

censure de l'opinion. Leurs propos tout comme leurs agissements font de plus en plus souvent l'objet de contestations et l'accueil de leur décision ne bénéficie d'aucune garantie préalable. Face à cette situation d'incertitude, ils multiplient les tentatives d'information, de discussions, de délibération, de consultation, de négociation, bref, de concertation. En d'autres termes, la montée en puissance de l'appel à l'opinion publique à laquelle on assiste depuis les années 1960-1970, et qui se cristallise depuis les lois de décentralisation, se fait l'écho d'une crise de la légitimité décisionnelle.

Néanmoins, pourquoi aujourd'hui, plus qu'hier, la légitimité est-elle régulièrement remise en cause ? Romain Laufer nous rappelle qu'au sortir de la Révolution française, elle est fondée sur un système rationnel - légal[17]. Les deux principes qui permettent de légitimer une action sont la science et les lois. Si une simple négociation ne permet pas de régler une contestation, le droit, par l'intermédiaire d'un juge, viendra trancher. Au début du XIX^{ème} siècle, la simplicité, la stabilité, l'universalité et l'irréfutabilité de la loi effacent la notion de légitimité au profit de celle de légalité. Pourtant, aujourd'hui, les critères de la loi correspondent davantage à la complexité, à la versatilité, à la spécificité et au doute. Les différentes réglementations se recoupent et interfèrent, débouchant ainsi sur des solutions imprévisibles.

Cette probabilité judiciaire infirme le principe selon lequel nul n'est censé ignorer la loi et elle ramène la légitimité de l'action ou de l'acteur à « *une notion pragmatique qui ne vaut que dans la mesure où l'objecteur accepte effectivement la réponse qui lui est proposée* »[18]. Ainsi, du moins en France où la tradition est plus proche de la rationalisation juridique que de la rationalisation éthique, l'adjonction d'un critère plus aléatoire à une appréciation au préalable uniquement rationnelle-légale s'accompagne d'un scepticisme grandissant qui engendre, d'un côté, une multiplication des procès à l'initiative de la population et, d'un autre côté, une stratégie de défense, développée par une autorité en quête de légitimité. Une stratégie prenant de plus en plus souvent la forme de la concertation.

[17] Laufer Romain, « Quand diriger, c'est légitimer », *Revue française de gestion*, numéro spécial, n°111, novembre – décembre 1996.
[18] Ibidem.

1.1.1.1.3 La concertation comme aide à la décision

Parce qu'il ne résulte plus du seul respect des règles institutionnelles, le bien-fondé d'une action s'évalue aussi et surtout à son approbation. Cette approbation découle du fait qu'il n'y pas une solution unique, mais que la variété des individus concernés par une action suscite la même variété de réponses possibles. Comme il ne peut pas y avoir une réponse optimale, ou idéale, la légitimité devient le corollaire de la satisfaction, du contentement de la majorité. *A priori* égale à l'acceptabilité d'une solution pour les décideurs, la satisfaction est difficilement prévisible *a posteriori*. Elle dépend du résultat effectif de l'action qui, comme on a pu le voir, n'est pas prédéterminé.

Cette difficulté d'identification des effets des politiques publiques se fait l'écho d'une expertise de plus en plus présente dans la définition des problèmes à résoudre. Les textes réglementaires mentionnant la nécessité d'une intervention experte – tels que les études d'impact qui, depuis 1976, obligent les promoteurs à démontrer techniquement à la collectivité les implications environnementales – en sont caractéristiques. Pour prendre sa décision l'autorité doit, au préalable, expérimenter ou tester l'action qu'elle souhaite mettre en œuvre. Dès lors, l'interaction administration/expert se justifie parce que d'un côté il y a des décisions à prendre et d'un autre côté il y a des estimations à faire ; les secondes étant censées permettre les premières. Dans cette optique, l'expert se définira volontiers, d'une part conventionnellement, comme celui qui se trouve entre l'utilisateur et le commanditaire de l'acte expert – soit entre l'usager et l'autorité – et d'autre part, opérationnellement, comme celui qui a acquis l'expérience nécessaire à l'analyse d'un projet donné tout en échappant au jeu des influences locales. Dans sa sociologie de l'expertise, Jean-Yves Trépos dit que le bénéfice attendu de cette expertise par l'autorité est « *l'indiscutabilité de la décision* »[19].

[19] Pour aborder la notion d'expertise nous nous référerons largement à l'ouvrage de Jean-Yves Trépos, *La sociologie de l'expertise*, Paris, PUF, collection Que sais-je ?, 1996, 128 pages.

Néanmoins, parce que la contre-expertise peut contredire cette indiscutabilité, la technicité ne peut se vanter d'être la seule réponse. La solution idéale n'existant pas, le meilleur projet n'est pas le meilleur techniquement mais, tout en apportant une solution technique satisfaisante, le mieux accepté. Au jugement technique s'adjoint l'appréciation de la population. Une appréciation qui incite l'autorité à inviter la population à participer.

« *Ne jamais donner la parole à quelqu'un, c'est le pire des désaveux* » affirme Jean-François Phélizon dans son analyse de l'action stratégique[20]. Donner la parole, voilà donc comment la participation de la population pourrait être définie au préalable. L'effectivité de la participation n'a d'ailleurs pas pour origine une demande de la population, mais au contraire une offre de la part de l'autorité. C'est néanmoins une relation dialectique entre l'autorité et la population où les instruments descendants de communication se présentent comme des instruments ascendants de participation. En d'autres termes, la décision peut être caractérisée comme un acte systémique où l'autorité et la population seraient des partenaires, la première en tant que représentante légitime des administrés et la seconde en tant que porteuse d'une demande sociale.

Cherchant tout autant à faire accepter sa politique qu'à mieux connaître les besoins et les attentes de la population, lorsque l'autorité institue une démarche concertée elle escompte au minimum aider sa décision sinon sur le fond du moins sur la forme.

1.1.1.2 La concertation : Décider de concert avec ceux qui ne décident pas

1.1.1.2.1 Une concertation multifonctionnelle

Selon la nature du projet, que ce soient la collectivité, les services de l'Etat ou un établissement public, c'est toujours l'autorité qui est l'initiatrice de la concertation

[20] Phélizon Jean-François, *L'action stratégique*, Economica, collection Stratèges & Stratégie, Paris, 1998, chapitre VI.

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

Grand ordonnateur du monde associatif actif ou agitateur, Christian Garnier (Président de l'association France Nature Environnement) souligne trois optiques quant à cette concertation proposée par l'autorité[21] :

- Une « *optique fonctionnaliste d'efficacité à court terme* ». Comment choisir des mesures techniquement meilleures ? L'action devient acceptable parce que son contenu s'est attaché à prendre en compte les critiques concrètes des différents acteurs et que ces derniers ont été convenablement informés sur le projet proposé.

- Une seconde optique est définie comme *« purement politique* ». Toujours dans une volonté d'efficacité, soit une meilleure approbation du résultat, le contenu, ou la qualité technique, devient moins important que la légitimité de celui qui porte le projet. Le discours du décideur est entendu parce qu'il se définit comme la régulation des conflits.

- Enfin, une « *optique patrimoniale* ». Offrir une meilleure connaissance des problèmes et, à terme, une certaine compétence aux différents participants. L'effet immédiat d'une action rendue acceptable pour la majorité se retranche derrière les intérêts à plus long terme d'un apprentissage favorable à des mesures plus durables. Autrement dit, l'ouverture du débat propose une éducation à la participation à la décision.

[21] Garnier Christian, « Participation du public – un moyen pour mieux planifier, coopération ou information unilatérale ? », in *L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets*, sous la direction de Barouch Gilles et Theys Jacques, Cahiers du Germes, décembre 1987, pp. 539 à 551.

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

La concrétisation d'une telle corrélation est néanmoins complexe pour la seule autorité nommée. Les objectifs – politique, fonctionnel et patrimonial – couvrent un large champ d'action et les délais – long terme et court terme – ne renvoient pas aux mêmes priorités. Ces différents objectifs et ces échéances multiples encouragent ainsi l'autorité à construire sa décision avec tous les captifs de l'action. Pour autant, la prise de décision reste souveraine. « *Alors que sur le terrain la tendance est de confondre la participation au débat avec l'action de décider, pour la loi, participer aux décisions et pouvoir décider sont toujours deux étapes distinctes dans le processus décisionnel. […] Ainsi la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 qui introduit pour la première fois dans le vocabulaire des urbanistes et des aménageurs de l'espace la notion d'action concertée, instaure en même temps comme seule obligation pour la puissance publique le devoir d'informer les populations concernées sur les projets d'aménagement de l'espace. Depuis, la pratique de cette exigence d'informer les citoyens perçue intuitivement par les maîtres d'ouvrage comme le point névralgique du processus de légitimation des décisions publiques, a fait l'objet de plusieurs textes normatifs, mais chaque fois l'ambition de législateur se limite à la volonté de permettre une meilleure information des citoyens*»[22].

[22] Bratosin Stephan, *La concertation : forme symbolique de l'action collective*, L'Harmattan, collection Logiques sociales, 2001, p. 15.

1.1.1.2.2 La démocratie représentative, obstacle à la démocratie participative

Les politiques publiques consensuelles sont loin d'être les plus fréquentes. Il semble donc que la concertation n'ait pas seulement pour objet d'aboutir à l'unanimité entre tous les partenaires, au sacro-saint consensus général, tout simplement parce que c'est difficile en matière de politique publique. Aussi, c'est aux seuls responsables du programme ou du projet qu'il appartient de prendre la décision finale, car ce sont eux qui en seront responsables politiquement, techniquement et financièrement.

En 1987, Philippe Seguin, alors ministre des affaires sociales, reprend le discours de politique général qui tend à dire que « *la concertation a pour objet d'améliorer l'information réciproque et d'éclairer le décideur – qui en fin de compte doit prendre ses responsabilités* »[23]. Derrière cette conception, on peut déterminer le cadre dans lequel évolue la concertation avec la population. Plutôt que de démocratie participative, il serait plus à propos de parler d'une démocratie représentative intégrant le consentement citoyen. Cette variante rappelle que les fondements de la République sont les seuls à pouvoir fixer le rôle joué par les citoyens dans une décision. En France, en dehors des référendums décisifs, la démocratie représentative veut que seule l'autorité élue puisse ratifier une décision.

Dans une décision publique, la prise en compte de la population répond donc aux enjeux d'une démocratie fondée sur l'approbation citoyenne et sur les limites juridiques qui confèrent à l'autorité le choix de son action. C'est une transaction qui rime avec négociation mais également avec imposition. D'une part, en vue d'aboutir à la conclusion d'un accord, chaque partie doit en tirer un bénéfice et, d'autre part, la population ne peut faire entendre ses revendications que dans le cadre des principes établis par le système légal en place : la démocratie représentative. La règle d'une participation active est tout autant le droit à l'information que le droit à l'expression, mais pour l'autorité la maxime reste : « je propose, vous disposez, je tranche ! ».

En outre, l'autorité redoute une participation qui cherche à aller au-delà de la démocratie, qui se substituerait à la démocratie. Jacques Godbout va jusqu'à dire

[23] Le Monde, 23/01/87

qu'elle va contre la démocratie. « *D'abord parce que l'utilisation des mécanismes de la participation diminue la plupart du temps l'utilité de l'institution démocratique, au sens qu'il est moins nécessaire d'y recourir dans la prise de décision. Mais* […] *aussi, dans un sens plus profond, qui explique le premier : c'est que la démocratie au sens de mécanisme fondant la légitimité et l'autorité des gouvernants (d'une organisation ou d'une société) sur leur représentativité, telle qu'elle ressort du choix libre des gouvernants par l'ensemble des gouvernés – au moyen d'élections périodique – est une technique très efficace pour maximiser le pouvoir en minimisant la participation* »[24].

Par ailleurs, les exemples de démocratie participative réussie, ou du moins effective, restent des cas isolés. A ce titre, le budget participatif de Porto Alegre est davantage une exception qu'un modèle généralisable et lorsque que ses panégyristes accusent les autres de s'acheminer « *vers une confiscation du pouvoir par des élus et des techniciens qui la justifie au nom de la complexité des problèmes* »[25], il est bon de les mettre regard des analystes de la démocratie locale. En effet, dans leur *Que sais-je* sur la démocratie locale, Jacques Baguenard et Jean-Marie Becet concluaient que « *Le fonctionnement de la démocratie locale s'est sensiblement amélioré. L'accès à l'information s'est élargi et la transparence de l'action administrative s'est affirmée. La participation des citoyens au processus de décision s'est développé et peut encore s'améliorer. Encore faut-il rappeler que la démocratie représentative ne s'identifie pas à la démocratie directe* […] *Le respect du cadre représentatif fonde notre système institutionnel. Si son adaptation est une nécessité en réponse aux attentes de la société civile, sa déstabilisation y nuirait gravement. Les institutions doivent se réformer ; ce ne sont que des moyens mobilisés au service d'objectif. Leur évolution est une condition de leur survie. Mais encore faut-il qu'elle s'exprime dans le respect du principe fondateur qui demeure le principe représentatif* »[26].

[24] Godbout Jacques, *La participation contre la démocratie*, Ed. Saint Martin, 1983, 192 pages, pp. 7-8.
[25] Costa Guerra Eliana et al., « Un pays du Sud, à peine sorti de la dictature, peut-il prétendre apporter des leçons de démocratie au pays de la Révolution de 1789 ? », *in* Genro Tarso, Souza (de) Ubiratan, *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville – le budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Ed. Charles Léopold Mayer,1998, pp. 84
[26] Baguenard J., Becet J.M., *La démocratie locale*, PUF, Collection Que sais-je, Paris, 1995, 128 pages, p. 126.

Ouvrant la procédure décisionnelle, la concertation avec la population s'oriente à la fois vers les habitants, les usagers, les riverains, les citoyens, les défenseurs de l'environnement, etc. Des cibles *a priori* tout aussi nombreuses que variées et dont l'appréhension des exigences ne s'avère pas plus élémentaire.

1.1.2 Quelle population pour quelle implication dans la procédure décisionnelle ?

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

1.1.2.1 L'Association : sinon la représentante du moins la représentée

1.1.2.1.1 La Population, une démocratie d'opinion

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

Outre bien entendu la difficulté du nombre, la participation du grand public – de la Population – pose des problèmes de forme et de fond à l'autorité. D'une part, le caractère intrinsèquement inorganisé de la Population se traduit souvent par des expériences proches du happening voire de la démagogie où l'autorité cherche avant

tout à canaliser l'amateurisme caractéristique de cette Population. D'autre part, la multiplicité des participants fait que la Population s'apparente à une juxtaposition d'électrons libres dont les objectifs s'assimilent facilement au syndrome Nimby et que l'autorité a du mal à appréhender ou qu'elle ne souhaite pas appréhender. En effet, parce qu'elle poursuit davantage un intérêt particulier que général, la Population ne dispose pas d'un statut repérable qui permettrait de la rendre prévisible. Par ailleurs, signe d'une Population « malvenue » dans les rouages décisionnels, notons également que le Nimby a aussi été défini comme « *une catégorisation péjorative – apposée* [par l'autorité] *sur l'attitude de certains riverains – qui consiste au bout du compte à produire un jugement d'incompétence à participer à une décision publique* »[27]. Les occasions de participation avec la Population sont donc assez éloignées de ce rapport serein et constructif escompté initialement par l'autorité.

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

1.1.2.1.2 L'association : la solution ?

« *L'association est et doit être au cœur du rapport social, lorsque celui-ci ne se réduit pas à la contrainte* […] *dès lors elle n'est rien d'autre que la démocratie en acte* […] *Marché et Etat ne sont plus en mesure à eux seuls, de procurer emploi, activité, dignité et estime de soi à tous. D'où la nécessité de faire émerger, à côté d'eux et en interaction avec eux, un autre pilier, à la fois économique, éthique et*

[27] Tapie-Grime Muriel, « Le Nimby, une ressource de démocratisation », *Revue Ecologie et Politique, science culture et société*, n°21, automne/hiver 1997, p. 18.

politique, la société elle-même en somme, dont le fer de lance serait constitué par les associations. Par les citoyens associés »[28]. Sans aller jusque là, l'autorité a néanmoins bien assimilé l'intérêt de l'association. A ce titre, la pratique qui consiste à désigner les associations proches du système institutionnel est largement répandue. Souvent anciennes, elles bénéficient de subventions récurrentes et sont bien intégrées dans les rouages officiels. Certains diront que c'est une proximité rassurante.

Selon une analyse de Sandrine Rui, en 1997, le Ministère de l'Equipement définit deux types de participants : le mauvais et le bon[29]. Le premier parle en son nom, remettant en cause les principes de la représentation, et par ce fait il devient illégitime. Le deuxième est avant tout un représentant et on compte sur son sens civique.

Le « bon » participant s'affiche comme le porte-parole d'une association[30]. Pour l'autorité, il se situe, de manière générale, à la charnière d'une démocratie conventionnelle et d'une participation contestataire. En effet, dans un ouvrage collectif sur la démocratie locale, François Rangeon rappelle, par exemple, que 70% des présidents définissent leur comité de quartier comme un moyen pour donner la parole aux habitants, alors que seulement 10% lui confère un rôle de contre-pouvoir. Dès lors, les élus voient dans le comité de quartier la possibilité « *de constituer d'efficaces relais, leur permettant d'enraciner leur action dans la ville et de donner de leur gestion une image d'ouverture et d'écoute des habitants* »[31]. Aussi, de manière plus générale, l'apparition de professionnels aux côtés des associations et la fédération d'un certain nombre d'entre elles dans des coordinations à l'échelle nationale ont renforcé le milieu associatif face à l'autorité. La capacité d'intervention

[28] Caillé Alain, Laville Jean-Louis, « Une seule solution l'association ? socio-économie du fait associatif », *La revue du MAUSS*, n°11, 1998, p. 5.
[29] Rui Sandrine, « L'entrée en concertation, une expérience démocratique », *Revue Ecologie et Politique, Science, culture et société*, n°21, automne hiver 1997, pp. 28-42.
[30] Ce que nous entendons par association considère l'ensemble des différents groupes fédérés par un intérêt particulier (Transports collectifs ; vélos ; piétons ; motards ; voiture particulière ; taxis ; quartiers ; commerçants ; handicapés ; scolaires…) ou par un intérêt général (environnement ; nature ; nuisances urbaines ; qualité de l'air ; sécurité routière ;…). Des groupes qui, de manière générale, prennent toujours la forme juridique d'une association loi 1901.
[31] Rangeon François, « Les comités de quartiers instruments de démocratie locale », *in* C.U.R.A.P.P./C.R.A.P.S., *La démocratie locale, représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 331.

des associations, jusqu'alors très aléatoire et contestable parce que non spécialisée, s'est largement affirmée, notamment dans le débat technique[32].

Dans un article sur « *L'évolution des formes de l'engagement public* », Jacques Ion distingue deux formes d'implication dans le monde associatif. Une première dite fusionnelle, où le groupe fait corps avec le discours emblématique du chef et où les individualités s'effacent derrière l'ensemble. Une seconde plus individualiste, où la démarche ne consiste plus à adhérer mais à s'associer[33]. Le type fusionnel s'apparente au « bon participant » défini par le Ministère de l'Equipement, à savoir une représentativité qui tend vers l'universalité et donc facilement contrôlable, tandis que la logique individualiste se rapproche davantage d'un modèle sociétaire, plus diversifié, où la singularité peut s'affirmer autant que la communauté.

« *Aujourd'hui l'individu isolé face à la très grande complexité des situations et des dossiers, a besoin des associations pour collecter des informations, les analyser, agir efficacement. S'associer, au sens de la loi 1901, c'est devenir une personne morale (grâce au dépôt des statuts en préfecture), expression symbolique du passage des intérêts individuels à l'intérêt collectif. C'est être visible, et donc exister officiellement. La reconnaissance des associations comme partenaires se fait à partir de leurs compétences concrètes sur un dossier. Il n'y a pratiquement plus de politiques publiques qui, pour leur mise œuvre, ne fassent appel aux associations* »[34]. Enfin, s'il est acté que l'association est de plus en plus incontournable, elle a également volé la vedette aux individus multiples, variés mais aussi isolés qui constituent cette sacro-sainte Population. Mieux informée et mieux organisée, l'association répond presque toujours présent à l'appel de la participation en évinçant par la même occasion la Population.

[32] Fayman Sonia, *Faire la ville avec les associations d'habitants*, Rapport de recherche pour le Plan Urbain, ACT consultants, 1998, 81 pages.
[33] Ion J., « L'évolution des formes de l'engagement public » *in L'engagement politique. Déclin ou mutation ?*, Paris, Presse de la FNSP, 1994.
[34] Koulytchizky Serge, Pujol Laurent, « Les associations et la gestion publique locale » in Marcou Gérard (dir), Annuaire 2001 des collectivités locales *La démocratie locale*, CNRS Editions, 2001, p. 125.

1.1.2.2 L'implication associative : une expertise participante[35]

1.1.2.2.1 L'association, un expert compromis

Dans sa sociologie de l'expertise, Jean-Yves Trépos caractérise l'expertise selon l'assemblage de trois pôles : le scientifico-technique, le socio-politique et économique, le réglementaire[36]. Si le premier est affecté par les controverses des spécialistes et le troisième par les litiges possibles, le deuxième, parce que frappé des conflits entre les acteurs sociaux concernés, laisse une place prépondérante à l'usager. Et « *l'expert savant sera d'autant plus légitime vis-à-vis du profane qu'il aura refusé la séparation entre les contenus technico-scientifiques et le débat du collectif social* »[37] nous dit Jean-Marc Offner dans sa synthèse du programme « Evaluation-Décision » qu'il a animé de 1997 à 2000 pour le Predit 2. Ainsi, d'une expertise savante d'aide à la décision, on tend inévitablement vers une expertise de participation qui confère à l'usager, sans pour autant lui en donner le statut, la compétence d'expert malgré son implication dans le contexte local.

Assurant la permanence d'un usager-expert, la population semble d'autre part pouvoir se targuer d'être ponctuellement un usager-savant que l'expert conventionnellement défini ne peut que difficilement ignorer. Cadrant le rôle de l'expert, l'article de Dominique Wolton : « *Le savant, l'expert, le politique* »[38] pose le constat d'une construction interactive de la décision où la population prend en effet place en tant que partenaire. L'auteur présente l'expert comme l'intermédiaire entre les deux pendants de l'élaboration d'une décision : le politique, qui trouve sa légitimité dans l'exercice du pouvoir, et le savant, qui la trouve dans les connaissances. Dès lors, parce qu'il pratique et qu'il connaît le contexte local, l'usager peut devenir, dans une situation spécifique, un savant et, par voie de conséquence, participer à cette procédure interactive. Et, en revendiquant des alternatives aux savoirs légitimés par les experts, la population réclame sa part dans l'exercice des actes d'expertise.

[35] Etant entendu que nous avons déterminé l'association comme l'acteur le plus représentatif de la Population dans l'élaboration d'une politique publique, dans et à partir de cette partie nous utiliserons indifféremment les termes de population, d'usagers, de riverains pour parler de l'association.
[36] Trépos Jean-Yves, Ibidem, p.67.
[37] Offner Jean-Marc, « Avant propos », *Métropolis*, n° 108-109, 2002, pp. 5.
[38] Libération, 12/00/1995

Sur le plan opérationnel, ce qui semble distinguer l'expert conventionnel et l'usager est que le premier dispose d'une capacité de générer ou de reconnaître des propositions vraies dans un certain domaine, alors que le second repose son statut d'intervenant sur un *a priori* très fort, celui de la croyance. Jean-Yves Trépos montre que l'usager a été chassé de la position d'expert parce qu'il répond davantage au profil de l'amateur ou du collectionneur. Autrement dit, pouvant pratiquer les mêmes domaines que l'expert, il s'en différencie parce qu'il intègre une notion passionnelle[39]. Pourtant, bien que n'adoptant pas le même mode d'implication, l'expert et l'usager partagent des savoirs communs.

1.1.2.2.2 Un savoir-faire associatif

Les trois savoirs de l'expert : le savoir-faire, le savoir-comprendre, le savoir-combiner[40], laissent une place à l'usager. En effet, si le second permet de définir le niveau de pertinence de l'information mobilisée en s'appuyant sur un stock de connaissances préalables et que le troisième permet d'ordonner et d'agencer selon une conception quasi-stratégique, le premier, en tant que répertoire de situations et de clefs d'actions, peut facilement être conféré à l'usager pratiquant et connaissant son territoire et, par voie de conséquence, capable de proposer des actions à mettre en œuvre dans une situation spécifique. La mémoire, historique, symbolique ou sentimentale, en tant que connaissance du site, n'est pas l'apanage du technicien, notamment des bureaux d'études impliqués ponctuellement dans l'expertise d'un projet. Dès lors, si le succès d'une opération est tributaire de l'usage qu'en feront les utilisateurs, il y a tout intérêt à faire remonter cette information et à la prendre en compte dans le choix du projet. Ainsi, de la commande d'expertise en passant par son traitement et jusqu'à ses conclusions, l'expert est en perpétuel rapport avec chacun des acteurs de l'action, dont l'usager, et son analyse intègre les différentes logiques exposées.

[39] Trépos Jean-Yves, Ibidem, p. 31.
[40] Trépos Jean-Yves, Ibidem, p. 67.

Pour caractériser cette prise en compte de la population par les experts et donc l'implication de la population dans l'expertise, nous pouvons nous appuyer sur la distinction, faite par Jean-Yves Trépos, entre un public passif et un public qui aura la capacité de s'approprier, voire de détourner, une action. Autrement dit, lorsque la population n'est plus un simple destinataire mais qu'elle devient un usager de l'expertise. C'est l'ouverture du système décisionnel, issue des dispositifs participatifs, qui va permettre une telle évolution. Néanmoins, l'amateur ou le collectionneur va s'exprimer sur la scène de l'expertise non pas en tant que juge mais comme citoyen militant. Ce ne sont ni leur savoir théorique, ni leur aptitude au jugement, mais leurs revendications qui seront retenues dans l'expertise.

Sans lui donner un statut d'expert en tant que tel, la prise en compte des exigences de l'usager sinon par l'autorité du moins par l'expert conventionnel implique une participation de la population à l'expertise et, par voie de conséquence, à l'élaboration d'une action ou d'une décision. Autrement dit, parce qu'elle met en place une expertise d'aide à la décision pour appuyer sa politique, l'autorité ouvre sa procédure décisionnelle à une expertise participante.

1.1 Conclusion

Au cœur des dernières orientations réglementaires, tant nationales que communautaires, la participation du public est désormais collectivement affirmée comme une exigence démocratique. Elle sert la légitimité décisionnelle d'une autorité publique de plus en plus souvent en porte-à-faux et, en tant que production de savoirs profanes, elle aide la décision.

Pour autant, si le désir de la population d'être partie prenante des décisions qui engagent son avenir reçoit un écho favorable, il n'y a pas *stricto sensu* de co-gestion ni de co-décision dans un domaine où la responsabilité finale du choix et de la mise en œuvre appartient à la puissance publique. Peut-être paradoxal, ce constat permet de rappeler l'objet de la concertation. Initiée par l'autorité, elle n'est *a priori* pas un moyen de contester la légitimité du suffrage universel ni celle de la démocratie représentative. Mais parce que concevoir et réaliser une politique publique est un processus devenu complexe, il s'agit de réunir les conditions permettant d'intégrer de multiples acteurs aux processus de décision. En outre, nombreux sont les analystes de la décision et des politiques publiques à avoir montré qu'il faut concevoir la prise de décision comme un processus englobant l'avant, le pendant et l'après[41].

Par ailleurs, alors que la démocratie représentative est aujourd'hui critiquée, la démocratie participative est quant à elle encore loin d'être une pratique rodée. Pour caractériser l'élaboration d'une politique publique, peut-être devrions-nous parler plus justement d'une démocratie délibérative ? Une démocratie délibérative davantage encline à faire participer les associations que des individus isolés parce que, d'une part, elles disposent d'un statut repérable apprécié par une autorité visant à éviter de trop grandes dérives, et d'autre part, elles sont suffisamment informées et organisées pour participer au débat. Néanmoins, elles ne sont pas associées pour leur

[41] Voir notamment : Muller Pierre, Surel Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Edition Montchrestien, collection Clefs politiques, 1998 ; Muller Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, collection Que sais-je ?, 1990, 128 pages ; Sfez Lucien, *La décision*, Paris, PUF, collection Que sais-je ?, 1984.

capacité à juger mais davantage pour exprimer des revendications s'appuyant sur un savoir-faire qui leur est propre.

Enfin, comme le souligne Jean-Claude Hélin dans un article sur la concertation en matière d'aménagement, « *la question de l'implication du public* […] *est d'abord et avant tout l'expression de la place qu'une société, à un moment donné, entend accorder aux citoyens dans la détermination de leur cadre de vie* »[42]. A ce titre, en 1996, l'injonction législative pour toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants d'élaborer un Plan de déplacements urbains s'apparente, en tant que nouveau problème mis sur l'agenda politique local, à ce moment « décisif » quant à la mise en œuvre de l'élaboration concertée d'une politique publique.

[42] Hélin Jean-Claude, « La concertation en matière d'aménagement, simple obligation procédurale ou changement de culture ? », in Marcou Gérard (dir), Annuaire 2001 des collectivités locales *La démocratie locale*, CNRS Editions, 2001, p.107.

1.2

Le Plan de déplacements urbains : une démarche vouée à la concertation

1.2.1 De la crise des transports à la crise urbaine : la montée en puissance des revendications associatives

1.2.1.1 Le réveil participatif des usagers des transports : de la logique du quantitatif à la logique du qualitatif

1.2.1.2 De 1960 à 1996 : de la notion de transport à la notion de déplacement

1.2.2 La concertation PDU : de l'incitation…

1.2.2.1 La procédure d'élaboration du PDU : quelle règle à suivre ?

1.2.2.2 Le PDU : une politique publique au cœur du débat urbain

1.2.2.3 Le PDU : entre territoire réticulaire et territoire aréolaire

1.2.2.4 De l'enquête publique aux recommandations méthodologiques : l'omniprésence formelle de la concertation

1.2.3 …à l'action

1.2.3.1 Le diagnostic : la formulation du problème

1.2.3.2 Le projet : la résolution du problème

1.2.3.3 L'enquête publique : la réceptivité du projet

1.2.4 Du traditionnel à l'innovant : une multiplicité d'outils et de moyens propres à la concertation PDU

1.2.4.1 Des plus utilisés…

1.2.4.2 …aux moins utilisés

1.2 Introduction

En 1985, la revue Métropolis publie un numéro spécifique « *Plan de déplacements urbains* »[43] qui, s'appuyant sur le bilan des premières expériences volontaires de PDU (à l'époque version Loi d'orientation des transports intérieurs : Loti), met en exergue la place prépondérante tenue par la concertation dans l'élaboration des documents. Le débat est introduit par un article de la Direction des transports terrestres (DTT) caractérisant la concertation et la communication comme un point essentiel du Plan de déplacements urbains, et il se conclut par un article de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) rappelant que le Secrétariat d'Etat au transport lui-même considère le PDU tout autant comme un outil de concertation que comme un outil de planification. Dix ans plus tard, alors que les PDU achevés se comptent à peine sur les doigts des deux mains, en d'autres termes alors que l'expérience semble ne pas avoir dépassé le cadre expérimental, le thème de la concertation est plus que jamais d'actualité. En 1997, à l'aube de la nouvelle génération de PDU désormais obligatoires (cette fois-ci version Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie : Laure), le Directeur des transports terrestres affirme que « *les PDU sont avant tout des outils permettant d'organiser la concertation des différents acteurs locaux. Leur élaboration doit notamment aider à surmonter deux risques de cloisonnement : un cloisonnement au sein même de l'organisation des déplacements parce que ce ne sont pas toujours les mêmes acteurs qui sont en charge de la circulation routière, du transport urbain et du transport interurbain et périurbain ; un cloisonnement entre les décisions qui relèvent de l'aménagement urbain, de la politique de la ville, du transport et du développement économique* »[44].

Certes, la Direction des Transports Terrestres recommande avant tout une concertation entre les différents « responsables » du système de déplacements, pourtant ces derniers la déclinent volontiers à l'ensemble des acteurs locaux

[43] Revue Métropolis, *PDU Premier Bilan*, n°68/69, 3ème trimestre 1985.
[44] Equipement magazine, *Les plans de déplacements urbains*, n°91, octobre 1997, p 17.

impliqués dans la démarche et ce population compris. Autorités organisatrices des transports urbains, élus, DDE, CCI, exploitants, etc., ils sont nombreux à s'en donner à cœur joie : « *Le PDU c'est l'occasion de faire rencontrer les différents acteurs, décideurs et représentants d'usagers sur un problème de déplacements* » ; « *Le PDU, c'est un moyen pour discuter et analyser une situation* » ; « *Le PDU a offert une communication et un débat sur un thème transversal* » ; « *Avant d'être une solution le PDU est une communication visant à faire prendre conscience des difficultés locales* » ; « *C'est la première fois que l'on arrive à rassembler tout le monde pour parler du même projet* » ; « *C'est la première tentative formelle de débat avec l'ensemble de l'agglomération* » [45]… Bien que le consensus soit loin d'être la seule issue d'une démarche concertée, la nécessité d'une démarche concertée pour élaborer un PDU semble quant à elle faire l'objet d'un large consensus.

Pour comprendre la mise sur agenda de ce duo Plan de déplacements urbains / Concertation, après un bref retour en arrière qui nous permettra, d'une part, de rappeler les prémices de la participation des usagers transports et, d'autre part, d'éclairer la genèse du PDU, nous essaierons de répondre à deux questions basiques : Pourquoi la concertation PDU ? Comment la concertation PDU ? Pour ce faire, nous montrerons que le cadre politico-institutionnel incite, voire contraint, l'autorité responsable du PDU à mener une démarche concertée et que le phasage de la procédure d'élaboration du PDU prédétermine la pratique de cette concertation. Une concertation qui a pris mille et une formes.

[45] Ces citations sont tirées d'une enquête de terrain réalisée à l'intention d'une recherche PREDIT sous la direction de Jean-Marc Offner : *Observatoire des processus politiques de production des plans de déplacements urbains (OP4)*.

1.2.1 De la crise des transports collectifs à la crise urbaine : la montée en puissance des revendications associatives.

Marquée par une forte progression de la mobilité urbaine, la deuxième moitié du XX^{ème} siècle a également représenté l'entrée en matière de l'hégémonie automobile dans les modes de déplacements. Une hégémonie trouvant vite des opposants pour qui les fondements revendicatifs ont néanmoins largement évolué depuis le début des années 1960. Les discours initialement centrés sur les inégalités sociales, le coût des transports, la ségrégation et l'inégale répartition des équipements ont été de plus en plus concurrencés, pour être aujourd'hui totalement détrônés par des discours centrés sur la préservation de l'environnement, la démocratie locale, l'implication associative. Discours désormais largement médiatisés et trouvant un écho aussi fort dans le mouvement écologique que dans l'Etat.

1.2.1.1 Le réveil participatif des usagers des transports : de la logique du quantitatif à la logique de qualitatif[46]

1.2.1.1.1 Une conjoncture politique propice à mobiliser les usagers-citoyens

Tel le *Cartel " des Gauches "* mené victorieusement dans les années 1920 par Edouard Herriot contre la majorité de droite du Bloc national, c'est avec le même espoir qu'en 1970 huit organisations politiques et syndicales de gauche[47] s'unissent sous le nom de *Cartel* – mais cette fois-ci qualifié *d'action des transports en commun*

[46] Pour aborder la naissance des mouvements revendicatifs chez les usagers des transports nous nous appuierons essentiellement sur l'ouvrage d'Eddy Cherki et de Dominique Melh « *Les nouveaux embarras de Paris* » paru en 1979. Ne prétendant à aucune exhaustivité, l'ouvrage donne néanmoins le ton d'une époque qui signe la fin des 30 glorieuses et le début de la crise où, entre lutte sociale et revendication urbaine, les transports s'avèrent être un enjeu majeur : « *On ne nous transporte pas, on nous roule* » : Cherky Eddy, Melh Dominique, *Les nouveaux embarras de Paris*, Ed. François Maspero, Collection Luttes Sociales, Paris, 1979, 224 pages.

[47] le PC, le PS, le PSU, l'organisation « Jeune République » et Objectif 72, la CGT, la CFDT et la FEN.

– pour lutter contre ce qu'elles appellent le « scandale des transports en commun » dont les responsables ne sont autres que la Droite majoritaire.

A la fin des années 1960, l'Etat s'inquiète du coût des transports collectifs en région parisienne et cherche à se désengager petit à petit de leur financement notamment en faisant participer davantage l'usager. Aussi, après une augmentation de près de 60% du ticket RATP en 1967, le 1er février 1970 une nouvelle hausse (pourtant bien moindre que la première) met le feu aux poudres et provoque de vigoureuses protestations des partis de gauche et des syndicats. D'aucuns racontent que ce n'est pas tant le montant de l'augmentation que son principe – faire participer de plus en plus l'usager au déficit de la RATP – qui a fait réagir les mouvements de citoyens, tandis que d'autres rappellent que la conjoncture politique de 1967 était moins favorable à une prise de position de l'opposition que celle de 1970 faisant suite aux mouvements de 1968 et annonçant déjà la campagne municipale de mars 1971. En d'autres termes, l'objectif du Cartel a semble-t-il été tout autant guidé par des ambitions politiques qu'idéologiques.

Néanmoins, se déclarant volontiers comme le représentant officiel des usagers des transports, le Cartel devient un acteur incontournable et ce notamment parce qu'il sait mobiliser les foules. L'exemple de la manifestation du 18 novembre 1970 en prévision d'une nouvelle hausse des tarifs RATP programmée en janvier 1971 en est caractéristique. Une semaine d'action la précède : les militants font signer massivement des pétitions, des délégations sont organisées au Ministère des Transports, quelques débrayages ont lieu dans les entreprises, le Cartel envoie une délégation à l'Assemblée nationale qui est reçue par les groupes socialiste et communiste, et au final plus de 20 000 personnes participent à cette manifestation. C'est la première fois qu'une manifestation qui porte sur un objectif revendicatif urbain connaît une telle ampleur. Les médias ne tardent d'ailleurs pas à s'en emparer en passant le relais à la France entière. En effet, si la presse parisienne fait ses choux gras d'un tel événement, en province aussi tous les journaux sont à peu près unanimes à dénoncer la dégradation des conditions de transport et à soutenir le juste mécontentement des usagers. En 1971, la question des transports est un débat d'actualité qui devient un enjeu national.

Via le Cartel, qui fait vite des émules avec notamment la Fédération des Comités d'Usagers (FCU) créée par un mouvement autonome du PSU et de Lutte Ouvrière, les partis de gauche ont pu faire l'unité sur la question des transports parce que c'était conjoncturellement le thème urbain le plus susceptible de mobiliser les usagers, et surtout parce que la conjoncture politique de l'époque était favorable au développement d'un mouvement basiste d'une telle ampleur. Pour autant, ce mouvement n'a pas été uniforme dans le temps et entre la première et la deuxième moitié des années 1970 les revendications qui portaient initialement sur la consommation de transport se focalisent alors sur la consommation de l'espace urbain.

1.2.1.1.2 De l'usager-travailleur à l'usager-résidant

Au début des années 1970, ce sont les classes populaires qui réagissent en mettant en avant leur position d'usager des transports. La crise des transports collectifs se traduit par l'incapacité des transports en commun à faire face aux exigences des migrations alternantes domicile-travail et les plus touchées sont les catégories sociales les moins favorisées. Elles vivent la situation comme une situation de pénurie et, dans le sillon de la lutte contre les inégalités sociales, la stratégie adoptée est celle de la conquête : conquête de nouvelles infrastructures auxquelles les classes populaires auraient accès. Dans cette mouvance, si la position d'usager reste centrale, l'usager-travailleur cède le pas à l'usager-résident. Le premier, revendiquant une meilleure adéquation entre transport et impératifs du travail, est représenté par le Cartel qui sait que la position de salarié est déterminante dans la définition de la force sociale, alors que le second, revendiquant une meilleure adéquation entre transport et contraintes résidentielles, est représenté par la FCU qui sait que la situation urbaine des acteurs sociaux se modifie. Récupération politique ? Certainement. Pourtant, le Cartel tout comme la FCU semblent avoir été doublés par une catégorie sociale qu'ils ne représentaient pas : les cadres moyens et supérieurs.

Porte-parole des usagers-résidents, la FCU a participé à ouvrir le débat des transports à la problématique de la banlieue résidentielle. Une banlieue qui n'est plus seulement

représentative des classes populaires mais qui est pour plus de la moitié habitée par des cadres qui, face à l'évolution urbaine des années 1970, sont inquiets de perdre toute une série de leurs acquis : une certaine tranquillité résidentielle, des conditions de logement privilégiées, ou encore un accès aisé aux équipements. A partir de 1975, c'est en liaison avec l'organisation urbaine que le système de transport est remis en cause avec en première ligne la prolifération de l'automobile en ville. Les protestations commencent à porter sur les incidences qu'une politique favorable à l'automobile et aux grandes infrastructures a sur le vécu quotidien des citadins.

Les luttes ne sont plus, ou du moins plus seulement, celles d'un accès égalitaire aux transports mais elles s'assimilent davantage à des mouvements de défense du cadre de vie et de l'environnement.

1.2.1.1.3 L'arrivée en masse des associations

L'émergence de la revendication environnementaliste s'est accompagnée dans le même temps d'une recrudescence des revendications de démocratisation de la gestion étatique. Certes mis sur l'agenda dès le début des années 1970 par les Groupes d'Action Municipale (GAM) à l'occasion des conflits urbains, cet appel à la démocratisation a néanmoins profité à la floraison de toute une série d'associations « affiliées » transport qui se sont détachées d'un cadre d'action jusqu'alors très centralisé.

En 1970, il n'existait que deux fédérations centrales sur la question des transports (la FUTRP et la FCUTRP) qui ne comptaient que très peu de comités locaux et, le cas échéant, ils étaient peu vivants. Le Cartel n'ayant pas voulu créer d'organisme de base par peur de perdre sa légitimité, il faut attendre le milieu des années 1970 pour qu'avec les premières dissidences se multiplient sérieusement les comités locaux actifs. La plupart des nouveaux comités locaux s'organisent de manière autonome et sont affranchis des structures centrales. Mais, même pour les comités fédérés à des grandes associations (à l'époque notamment la FUTRP) les liens entre structures de base et niveau central sont de plus en plus distendus, souvent même purement formels. Les modes de création et de fonctionnement des comités reflètent d'ailleurs

clairement ce type de rapport. D'une part, ils sont toujours créés sur une base locale et ensuite seulement ils cherchent un rattachement à une structure fédérative. D'autre part, les fédérations lancent très peu de campagnes centrales et elles proposent des thèmes de lutte que les comités peuvent aussi bien faire leur qu'ignorer.

A la fin des années 1970, les liens entre comités de base et fédération sont donc au mieux des concordances de sensibilités et ils s'avèrent plus programmatiques qu'organisationnels. Ce détachement s'amplifie d'ailleurs *via* le changement de statut des comités : ils se déclarent tous associations loi 1901 et gagnent ainsi le droit à l'existence légale. Une existence légale qu'ils mettent à profit de leur propre territoire : leur région, leur agglomération, leur commune, leur quartier. Ce changement d'échelle s'est traduit par le passage, au niveau des revendications, du général au local, voire à ce que l'on a commencé à appeler du localisme Les revendications se sont alors moins focalisées sur les migrations alternantes et leurs coûts que sur les rapports entre l'organisation urbaine et les transports. C'est ainsi qu'apparaissent des prises de positions systématiques contre la voiture ou plutôt pour un meilleur cadre de vie qui privilégie la logique du qualitatif (créer des équipement mais par n'importe lesquels, pas n'importe où et pas n'importe comment) à la logique du quantitatif (créer des équipements jusqu'à épuisement des besoins)[48].

[48] Pour une analyse plus détaillée des associations constituées sur les transports, de leurs programmes et de ceux des syndicats et partis politiques, au cours des années 1970, il faut se référer aux travaux de Georges Ribeill et Nicole May, chercheurs alors tout aussi impliqués qu'Eddy Cherki et Dominique Melh. Ainsi, deux rapports sont à noter : G. Ribeill, P. Bertier, F. Lille, N. May, *Revendications et Instances revendicatives en matière de transports urbains*, Rapport SAEI, décembre 1975, Mission de la recherche, Ministère des Transports. ; et G. Ribeill, N. May, *Rapport sociaux dans les transports urbains et Mouvements revendicatifs transports*, rapport SAEI, novembre 1976, Mission de la recherche, Ministère des Transports.

1.2.1.2 De 1960 à 1996 : de la notion de transport à la notion de déplacements[49]

1.2.1.2.1 D'une politique d'optimisation de l'offre de transport…

Dans les années 1960-1970, suite à la croissance de la voiture particulière, nombreux sont les décideurs et les techniciens à considérer que la ville doit s'adapter à la voiture. En France, c'est l'époque des grands projets autoroutiers, de la construction des périphériques, des voies de contournement des villes… L'automobile passe progressivement du domaine de l'investissement pérenne à celui de la consommation de masse, et toute limitation de son usage est ressentie comme une atteinte à la liberté individuelle. Il ne s'agit plus d'acquérir un symbole de reconnaissance sociale mais de se doter d'un outil permettant de se déplacer. Les ingénieurs, les urbanistes et les architectes épaulent cette tendance en préconisant la séparation des flux : des zones sont consacrées aux voitures alors que les autres modes ont leur propre espace afin de perturber le moins possible l'écoulement de la circulation. Poussant à l'extrême, il est tentant de simplifier la logique de l'époque en disant que toutes les fonctions dites transversales de la rue (ses activités, ses habitations et ses habitants, ses lieux de rencontre, ses déplacements à pied ou en vélo…) étaient aliénées au profit d'une fonction unique et longitudinale : les déplacements routiers.

En période de croissance, la réponse donnée aux problèmes de déplacements trouve sa solution dans la mise en place des Plans de circulation. Procédure modeste, car mono-communale et sectorielle, elle a été érigée pour la gestion de l'exploitation de la circulation par les communes : sens de circulation, carrefours, marquage au sol, jalonnement, etc. Ainsi, les décideurs l'utilisent pour faire de la planification des moyens de transports, et l'accent est mis sur la réalisation de projets satisfaisant en tendance la demande : le citadin doit pouvoir se déplacer rapidement dans toutes les directions. Pourtant, à la fin des années 1970, la crise amène les politiques à s'orienter vers une planification des déplacements. Les interrogations se portent dès lors sur une vision globale de la ville. L'idée n'est plus de raisonner en termes de circulation ou

[49]Cette partie se réfère notamment à l'ouvrage de Christian Lefèvre et Jean-Marc Offner, *Les transports urbains en question Usages – Décisions – Territoires*, Ed. Celse, Paris, 1990.

de modes transport, mais en termes de déplacements : s'intéresser à l'organisation de la cité et au fonctionnement urbain.

Le système de déplacement n'a pas simplement pour objet de faire circuler des voitures ou des bus, mais bien d'assurer les déplacements d'usagers, de conducteurs et de passagers dont le programme d'activité traduit la vie économique et sociale de la cité. La politique des déplacements se centre alors sur les citoyens, et plutôt que se situer dans une perspective d'optimisation de l'offre elle cherche à répondre aux attentes des usagers et aux besoins collectifs de la société. Les objectifs font ainsi référence aux personnes effectuant des déplacements ou subissant leurs effets. Cette nouvelle prise en compte de la population dans la politique des déplacements vient essentiellement du fait que jusqu'au milieu des années 1970, le traitement de la circulation n'était que rarement source de conflits alors qu'à partir du début des années 1980 la situation n'est plus aussi consensuelle. Si la procédure des Plans de circulation a connu cette évolution, la concertation qu'elle devait organiser avait pour fonction de façonner une opinion sans conflit. Les élus locaux cherchaient à promouvoir une solution unique et à éviter les variantes qui pouvaient rompre le consensus qu'ils désiraient créer.

1.2.1.2.2 …à une politique de réponse à la demande de transport

C'est en 1982 que le virage est pris officiellement. Dans la mouvance de l'alternance politique de 1981, Charles Fiterman – ministre communiste des transports – fait voter la Loi d'orientation des transports intérieurs (Loti). Une loi qui revendique entre autres le droit aux transports en l'associant au droit des usagers « *d'être informés sur les moyens qui leurs sont offerts et sur les modalités de leur utilisation* ». L'ambition législative est d'inciter l'opinion publique à adopter un comportement nouveau face aux problèmes que posent les déplacements en milieu urbain. Par ailleurs, la Loti ouvre la porte de la démocratie participative en instaurant un nouveau document de planification territoriale qu'elle souhaiterait soumis à enquête publique[50] : le Plan de déplacements urbains (PDU).

[50] Les décrets l'application relatifs aux PDU Loti et à leur procédure d'enquête publique ne sont en effet pas sortis.

Le PDU doit définir les priorités, les principes d'action et l'échéancier d'un programme relatif aux déplacements. Il est pensé comme un outil privilégié pour les collectivités locales afin de mettre en œuvre une politique globale des déplacements. En équipant les élus et les structures techniques locales de connaissances rationnelles sur le fonctionnement et la prospective des déplacements locaux, il encourage une coordination entre les documents d'urbanisme et les différentes démarches de déplacements. Si l'objectif premier du PDU est une organisation prospective des déplacements urbains, il ne peut être dissocié de sa capacité à organiser la concertation et la coopération des divers acteurs du déplacement. En effet, une des principales conditions pour que les propositions du PDU ne restent pas à l'état d'études se trouve dans l'émergence d'une véritable volonté de travail collectif entre les multiples intervenants sur les déplacements. Ce choix de l'interdisciplinarité et du décloisonnement des services s'engage en ouvrant le débat parmi les différents acteurs (élus, techniciens, institutions ou associations). Le PDU implique une interdépendance entre les choix relevant de la voirie, des transports publics, des transports de marchandises, de l'urbanisme. En d'autres termes, il propose une approche d'intermodalité prenant en compte l'ensemble des modes de déplacements, leur complémentarité et leurs connexions. Enfin, centrée sur la participation et la coordination des principaux acteurs de l'agglomération, l'élaboration du PDU ne pouvait faire abstraction de l'acteur clé de la cité : la population. Car, une concertation efficace avec la population permet de s'adapter à ses besoins et surtout de rendre les projets du PDU opérationnels.

La solution PDU aux problèmes d'une réorganisation de la ville semble être la panacée. Pourtant, au début des années 1990, l'accent est remis sur les nouvelles technologies et les grandes infrastructures au détriment d'une démarche PDU mise en sommeil. Un épuisement des PDU qui n'est pas à imputer, ou du moins pas seulement, à la démarche elle-même mais peut-être davantage à l'alternance politique de 1986 qui donne accès à un ministre des transports libéral – Jacques Douffiagues – prenant le contre-pied de son prédécesseur sur le motif de l'absence de décret d'application de la Loti. Ainsi, hormis quelques PDU pilotes, pour ne pas dire

quelques prototypes[51], cette nouvelle politique des déplacements ne s'est pas imposée. Néanmoins, au milieu des années 1990, l'actualité va participer à un nouveau départ du PDU. Pour ne citer que ces événements, les grèves de 1995 favorisent une prise de conscience générale quant aux nuisances dues à la circulation automobile (pollution, bruit, congestion, accidents, etc.) et des expérimentations plus ponctuelles telles que « la journée sans voiture » initiée à La Rochelle montrent que le débat sur une réorganisation des déplacements de la cité est relancé. Dans ce sens, le 30 décembre 1996, la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie réhabilite le plan de déplacement urbains en le rendant obligatoire pour toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Et, dans l'optique d'un PDU qui permet de toujours poser le problème de la relation entre l'offre et la demande, le thème d'une participation active de la population est réaffirmé.

Ainsi, à l'aube du PDU nouvelle génération, Corinne Lepage, ancienne ministre de l'environnement à l'origine de la Loi sur l'air rappelle que « *la plupart des mesures politiques marchent d'autant plus que le public se les est imposées* »[52] et Pierre Radanne, ancien directeur adjoint de cabinet du ministre de l'environnement et alors président de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), affirme que les mots clefs pour la mise en place et la réussite du PDU sont : « *débat et citoyenneté* »[53].

[51] Se référer à l'ouvrage de Pierre Lassave, *L'expérience des plans de déplacements urbains (1983-1986)*, Cetur, juillet 1987.
[52] Conférence URBAPONTS, *Urbaniste tu ne manques pas d'air ! Pollution des villes et déplacements urbains*, ENPC, Paris, 22 janvier 1998.
[53] Ibidem

1.2.2 La concertation PDU : de l'incitation…

En 1971 les Plans de circulation, en 1982 les PDU version Loti et en 1996 les PDU version Laure. Le passage d'une procédure à l'autre a impliqué de plus en plus d'acteurs au sens d'une coopération entre les institutions d'une part et d'une concertation avec la population d'autre part. Réponse à la tendance grandissante d'une approche globale de la ville, ce crescendo participatif est aujourd'hui conforté par les différents éléments qui caractérisent l'environnement du plan de déplacements urbains version Laure. En effet, que ce soit l'entrée loi sur l'air, le contexte institutionnel ou encore les aspects méthodologiques de sa législation, tout convie l'autorité responsable à développer une démarche concertée pour élaborer son PDU.

1.2.2.1 La procédure d'élaboration du PDU : quelle règle à suivre ?

1.2.2.1.1 Le guide PDU : un support méthodologique opportun

Le 30 décembre 1996, la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie l'a dit : les PDU sont obligatoires pour toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants ; ce sont les autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) qui devront les élaborer sur leur périmètre des transports urbains (PTU) ; et chaque PDU devra répondre à six grandes orientations :

1. la diminution du trafic automobile ;
2. le développement des transports collectifs, […] de la bicyclette et la marche à pied ;
3. l'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération ;
4. l'organisation du stationnement sur le domaine public, sur voirie et souterrain […] selon les catégories d'usagers ;
5. le transport et la livraison des marchandises ;

6. l'encouragement pour les entreprises et collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage.

Que d'injonctions législatives ! Depuis près de quinze ans, soit depuis les lois de décentralisation, jamais les collectivités locales n'avaient été traitées de la sorte. Néanmoins, au-delà de ce sentiment d'ingérence étatique, c'est davantage le PDU lui-même qui a désarçonné les autorités locales. Comme nous le verrons dans la partie 1.2.2.3, face aux incohérences de leurs territoires fonctionnels et institutionnels, elles étaient pour la plupart démunies pour aborder la problématique PDU.

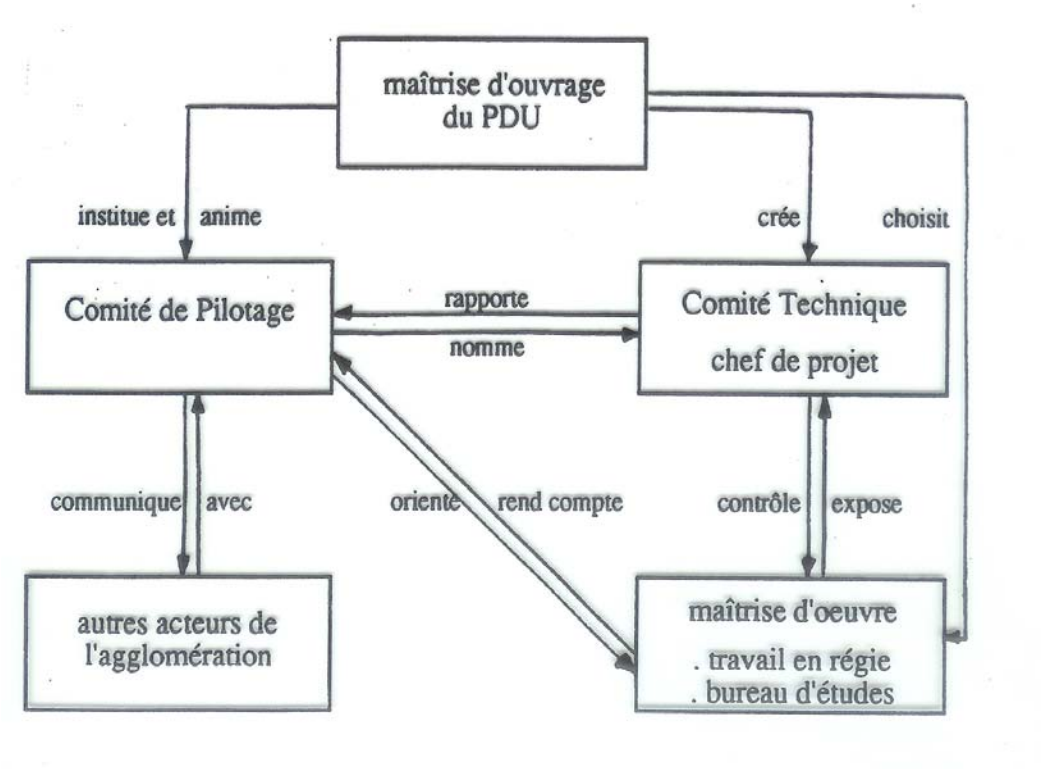
Les AOTU auraient longtemps pu dériver entre l'obligation et l'incapacité d'élaborer un PDU, mais le Certu (Centre d'Etudes sur les Réseaux, le Transport et l'Urbanisme du ministère de l'Equipement) est instantanément venu à leur secours. Partisan de l'intérêt du PDU dès sa version Loti, il s'engage au début des années 1990 dans la réalisation d'un guide PDU vantant les mérites de la démarche et donnant des pistes de travail afin d'inciter les autorités locales à se lancer dans la procédure. C'est alors que fin 1996, avant même que la Laure ne soit instituée, le Guide Certu sort de chez l'imprimeur et se présente comme le document de référence pour les 76 AOTU désormais obligées d'élaborer un document pour lequel elles n'ont que peu d'expérience (pour ne dire pas dire aucune), et ce en moins de trois ans (sachant qu'initialement les PDU devaient être tous élaborés pour le 30 décembre 1999). Le Guide PDU est donc vite devenu la bible pour la plupart des AOTU et par le fait aussi un *Best Seller* du Certu[54].

1.2.2.1.2 Une standardisation formelle du PDU

Outre les nombreuses similitudes de fond distillées ça et là dans les documents PDU, c'est sur les propositions d'élaboration de la procédure que le guide a été le plus suivi. Aussi, une relecture du schéma de travail et du programme de travail décrit initialement par le Certu reflète assez justement, du moins dans les grandes lignes, la réalité d'élaboration des différents PDU.

[54] Certu, *Plans de déplacements urbains, Guide*, Ministère de l'Equipement, 1996.

Schéma de Travail PDU



Sources : Certu, *Plans de déplacements urbains, Guide*, Ministère de l'Equipement, 1996

Le guide Certu a clairement identifié les structures devant assurer l'élaboration du PDU : le Comité de Pilotage et le Comité Technique. Institué et animé par le maître d'ouvrage (à savoir l'AOTU), le premier nomme le second qui lui rapporte les conclusions de ses ateliers de travail.

Le comité de pilotage définit les options à prendre au fur et à mesure de l'élaboration du PDU et assure le lien direct avec l'AOTU. Sa mission est d'orienter les études et de décider des temps forts de la concertation, de définir les grands objectifs du PDU et les principes d'actions, de valider les principaux résultats, avant de les soumettre à la décision du maître d'ouvrage. Pour ce faire, le comité de pilotage est constitué des différents responsables de la politique des déplacements et de l'urbanisme dans l'agglomération. Il associe les élus des communes du PTU et hors PTU si

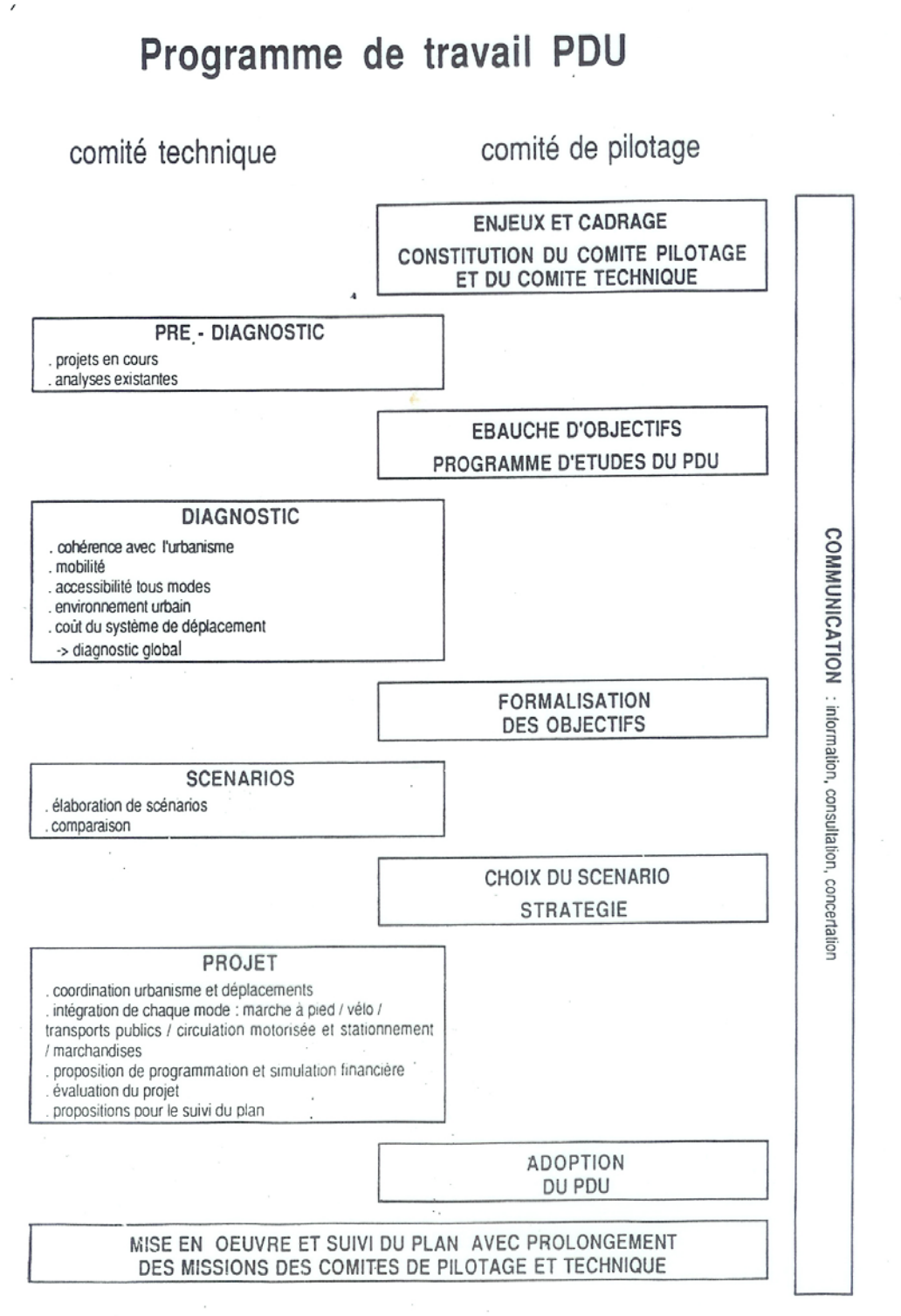
l'urbanisation le justifie, les élus ou représentants du département et de la Région, les représentants de l'Etat (le Préfet, la DDE, la DRE). Néanmoins, dans le contexte d'une large concertation inhérente à la procédure du PDU, les principaux acteurs de l'agglomération peuvent être invités à certaines réunions du comité de pilotage : exploitants des transports publics, chambres consulaires, agences d'urbanisme, structure d'agglomération, responsable de SEM d'aménagement, Ademe, etc. Parfois même, ce comité peut s'ouvrir aux associations.

Le comité technique conseille, en lien avec le comité de pilotage, le maître d'ouvrage sur la préparation du cahier des charges et de la consultation. Aussi, il aide l'analyse des offres pour le choix du ou des bureaux d'études assurant la maîtrise d'œuvre. Pour ce faire, le comité technique est composé de techniciens en charge des déplacements et de l'urbanisme. On retrouve :

- des techniciens de l'autorité organisatrice, de la commune centre et des autres communes de l'agglomération concernées lorsque celles-ci ont des services techniques (services de l'urbanisme, de la voirie, du stationnement, de police, etc.), et de l'éventuelle agence d'urbanisme ;
- des techniciens des autres collectivités territoriales, notamment le département pour la voirie et les transports collectifs urbains et la Région pour le schéma régional des déplacements et les dessertes ferrées ;
- des techniciens de l'Etat représenté par les services concernés de la DDE et le cas échéant de la DRE ;
- enfin des acteurs techniques de l'agglomération, tels que les exploitants de transports publics (TCU, Taxis, SNCF, TC non urbains), les gestionnaires de parcs de stationnement, les transporteurs de marchandises, ou encore les gestionnaires de plates formes logistiques.

Une fois les enjeux et le cadrage du PDU fixés par le maître d'ouvrage, c'est donc sous la houlette du comité de pilotage et du comité technique que la procédure démarre. Ainsi, une dizaine d'étapes peuvent être identifiées.

Programme de Travail PDU



Sources : Certu, *Plans de déplacements urbains, Guide*, Ministère de l'Equipement, 1996

Ce phasage n'a pas été suivi à la lettre par les AOTU, néanmoins elles ont toutes adopté, ou du moins affiché, un programme de travail en trois grandes étapes dans lesquelles on retrouve assez facilement les séquences préconisées par le Certu.

L'étape Diagnostic

Le **prédiagnostic** s'apparente à une première enquête auprès des élus et des techniciens pour préciser les études déjà réalisées, les projets étudiés et abandonnés. Ainsi, outre un réexamen des différents documents de planification déjà élaborés, le prédiagnostic peut également profiter du Porter à connaissance de l'Etat qui dresse un état des lieux général en rappelant les dysfonctionnements de l'agglomération et en fixant les objectifs de l'Etat[55]. A partir de là, une première **ébauche des objectifs** peut être engagée afin de définir le cahier des charges. Il s'agit d'établir les principes généraux qui vont guider la démarche d'études nouvelles nécessaires à l'élaboration du PDU. Commence alors le **diagnostic** en tant que tel. L'enjeu est de mener une analyse ciblée – c'est-à-dire orientée vers les problèmes locaux spécifiques – mettant en évidence les points forts et les dysfonctionnements des modes de déplacements, de leur complémentarité, de leur relation avec l'environnement, de la coordination avec l'urbanisme.

L'étape Projet

La **formalisation des objectifs** a pour but de ne pas se focaliser sur quelques aspects en oubliant l'essentiel, à savoir une culture urbaine replaçant bien les déplacements dans l'ensemble de leur contexte. Cette formalisation permet d'élaborer des **scénarios** (la vertu des scénarios est régulièrement controversée et souvent les AOTU n'ont élaboré et discuté qu'un seul scénario) ou du moins différentes alternatives afin de mettre en évidence les impacts des choix politiques et la possibilité de définir une **stratégie**. Sur ces éléments, l'AOTU choisit un **projet** de PDU.

L'étape Enquête Publique

[55] Si le Porter à connaissance est *a priori* riche d'enseignements pour la réalisation du diagnostic, il a pourtant rarement été utilisé à cet effet. En effet, pour la plupart des AOTU, lorsqu'elles ont reçu le Porter à connaissance leur diagnostic PDU était déjà réalisé.

Une fois que l'AOTU a retenu un projet, ce dernier doit être consulté par les personnes publiques (les conseils municipaux, généraux, régionaux, la CCI, les associations d'usagers qui en font la demande) qui valident ou non l'arrêt du projet. Une fois arrêté, il est soumis à une procédure d'enquête publique (initialement lancée par le Préfet, l'enquête publique du PDU est depuis la Loi SRU lancée par le président de l'AOTU). Eventuellement modifié pour tenir compte des résultats de l'enquête, le projet de **PDU est adopté** par l'organe délibérant de l'AOTU.

Voilà pour l'élaboration du PDU. Quant à sa mise en œuvre (que nous n'analyserons pas dans la suite de notre thèse), le guide du Certu préconise que les comités de pilotage et technique en aient la responsabilité et qu'ils se chargent également de leur suivi.

Parfois appliqué plus scrupuleusement que la loi elle-même, le guide PDU a pour le moins mis les différentes AOTU sur les rails. Ainsi, alors qu'elles étaient novices en la matière, le 30 décembre 1997, soit seulement un an après la promulgation de la Laure, plus de la moitié des AOTU avaient au minimum dressé leur diagnostic PDU. Un diagnostic faisant généralement un état des lieux catastrophique quant à l'hégémonie de la voiture particulière…

1.2.2.2 Le PDU : une politique publique au cœur du débat urbain

Les thématiques de l'environnement et du cadre de vie qui caractérisent le PDU sont aujourd'hui au cœur des politiques urbaines et par le fait inscrivent le Plan de déplacements urbains dans une démarche propice au débat.

Risquant le caricatural pour privilégier le concis, nous pourrions présenter le PDU comme la dernière parade proposée au " *tout-voiture contre la ville* " que Francis Beaucire a synthétisé dans son ouvrage *Les transports publics et la ville* : « *Le fait que l'automobile soit devenue le mode de transport dominant dans les villes n'est pas resté sans conséquences. Dans le milieu de vie urbain […] tandis que les pollutions d'origine industrielle ont diminué au cours des quinze dernières années, les*

pollutions dues à la circulation se sont accrues de près de 90% […] A la pollution de l'air s'ajoute tout un lot de nuisances : le bruit qui gêne un citadin sur deux, le stress dû à la congestion de la voirie, qui fait perdre chaque jour 300 000 heures en Ile-de-France, c'est-à-dire autant que la durée totale d'une journée de travail… à Lyon ! Il faut encore évoquer l'inconfort de l'espace public pour les piétons face à l'envahissement de l'automobile, ainsi que les accidents. On compte chaque année en France 1600 tués en ville et 12500 blessés graves, mais la peur d'être accidenté, chez les personnes âgées ou les parents d'élèves, contribue aussi à produire du stress urbain »[56]. A la lecture de ce petit pamphlet, une affirmation peut être avancée : il n'y a pas beaucoup de problèmes urbains qui semblent toucher autant d'habitants que ne le fait la voiture.

Et pourtant, lorsqu'elles sont évoquées, les mesures visant à réduire le trafic automobile sont sur un terrain glissant. Au cours d'un colloque intitulé « *Environnement : une longueur d'avance avec les transports publics* »[57], le constat a été posé que les citoyens sont profondément choqués par la pollution et par les risques qui pèsent sur leur santé à cause des nuisances de la circulation automobile mais qu'en revanche ils sont beaucoup moins nombreux à vouloir payer le coût réel d'usage de leur voiture ou à vouloir laisser leur voiture au garage pour prendre le bus. En effet, bien qu'aucun mode ne soit parfaitement adapté aux déplacements urbains, entre la voiture, les transports en commun et les modes doux, le premier reste toujours le plus efficace, ou du moins le plus commode, et ce malgré les nombreux investissements réalisés pour les deux autres. Par ailleurs, il semble que la voiture soit dans les gènes de la ville et que cette dernière ne soit pas encore prête à une modification génétique. En d'autres termes, lorsque l'on est urbain et qu'il est question de la voiture, la première réaction c'est : « Touchez pas au Grisby ! ». Dans une interview accordée au *Nouvel Observateur*, Jean-Marc Offner a rappelé que « *la voiture est très adaptée à l'individualisation qui est caractéristique de notre époque et l'utopie de la ville sans voiture, ce serait la disparition de ce qui a été considéré comme un projet majeur, de ce qui reste l'aspiration de milliards de gens. C'est une utopie rétro, l'apanage des mouvements écolos, des intellos riches des centres-ville*

[56] Beaucire Francis, *Les transports publics et la ville*, Ed. Milan, 1996, pp. 44-45.
[57] Colloque : *Environnement : une longueur d'avance avec les transports publics*, Maison de la RATP, le 20 septembre 2000.

qui ont, eux, le choix d'autres modes de transport »[58]. Propos extrêmes à une situation extrême (la ville sans voiture), Jean-Marc Offner veut surtout alerter nos décideurs qu'encore une fois il n'est pas proposé de solutions au malaise contemporain à nos villes depuis plus de 30 ans, à savoir l'étalement urbain : « *le problème ce n'est pas une ville sans voiture mais une voiture sans ville* »[59]. Une des difficultés du PDU est donc de devoir avancer des solutions pour lutter contre la voiture particulière, ou du moins contre sa croissance, tout en composant avec l'élément fondateur de nos villes modernes qu'est cette même voiture particulière.[60]

Par ailleurs, visant, entre autre, à proposer une meilleure accessibilité spatiale et temporelle aux différents pôles d'attraction de l'agglomération, le PDU offre de nouvelles conditions de mobilité. Ce faisant, il induit une modification des rapports de la population à l'espace. Autrement dit, les implications du PDU ne se mesurent pas qu'en termes de mobilité, comme mouvement, mais aussi en termes de « *motilité* », comme potentiel de mouvement. Reprise au travaux de Vincent Kaufmann[61], cette notion de « *motilité* » a été définie comme la capacité d'une personne ou d'un groupe à être mobile, spatialement ou virtuellement. La « *motilité* » part du principe que la capacité à se mouvoir est le facteur clé définissant la mobilité. L'auteur la caractérise par l'interaction de trois composantes : le contexte, l'accès et l'appropriation. Ainsi, parce que la première composante renvoie au champ du possible dans un lieu donné, parce que la seconde renvoie à l'ensemble des conditions auxquelles est accessible l'offre et parce que la troisième renvoie aux compétences et à l'intériorisation par l'acteur de ses possibilités de mouvement, la « *motilité* » renvoie « *à l'allocation des ressources et des compétences, donc à la structure sociale et à sa distribution spatiale* »[62]. Dès lors, si le PDU a un impact sur la

[58] Le Nouvel Observateur, 30 décembre 1999 - 5 janvier 2000, p. 47.
[59] ibidem
[60] Cette crise urbaine du tout automobile, pour laquelle la ou les « solutions » sont régulièrement avancées sans jamais vraiment aboutir, n'est pas spécifique à la France. Pour un tour d'horizon plus international on peut se référer à l'ouvrage de Lefèvre et Pucher, *The Urban Transport crisis in Europe and North America*, qui tente d'évaluer la relative capacité de huit pays à trouver des solutions alternatives à ces problèmes de transports urbains : Lefèvre C, Pucher J., *The Urban Transport crisis in Europe and North America*, London Macmillan, 236 pages, 1996.
[61] Kaufmann Vincent, *Re-thinking Mobility : contemporary sociology*, Edition Ashgate, Hampshire, 2002, 112 pages.
[62] Kaufmann Vincent, « La motilité : une notion clé pour revisiter l'urbain ? », *in Enjeux de la sociologie urbaine*, Bassand Michel, Kaufmann Vincent, Joye Dominique, (sous la direction), Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Collection Science, Technique, Société, 2001, p.96.

« *motilité* », sa maîtrise d'ouvrage doit savoir appréhender les enjeux sociaux en place sur son périmètre d'action.

Ainsi, entre l'actualité des nuisances dues à la circulation automobile, l'antinomie des solutions visant à réduire le trafic automobile et des attentes ou besoins des usagers, et enfin l'impact que peuvent avoir les PDU sur la vie quotidienne des populations, tout pousse le maître d'ouvrage du plan de déplacements urbains à privilégier une démarche concertée. Et ce, sans compter qu'il est demandé au PDU de gagner le pari, jusqu'alors toujours perdu, de marier les politiques de transport et les politiques d'aménagement.

En effet, outre l'objectif de « *concourir à la nécessaire promotion des transport publics, grâce à une meilleure articulation entre les pouvoirs relatifs aux transports et à la voirie et les pouvoirs relatifs à la police de circulation* », l'article 28 de la Loti stipulait déjà en 1982 que le PDU devait « *intégrer tous les facteurs liés aux déplacements dans l'agglomération en les reliant à l'ensemble des problèmes de la vie et du développement urbain, et en permettant notamment une meilleure utilisation de l'espace et de l'énergie* ». Large, voire peut-être utopique, cette ambition législative faisait l'objet d'un ralliement général avec en tête le Groupement des autorités responsables des transports (Gart) dont le président précisait déjà en 1985 que : « *les déplacements sont le reflet des besoins sociaux et économiques de la ville, et de nouvelles politiques urbaines d'aménagement devront y répondre. L'intégration de ces facteurs et la résolution des problèmes qui y sont liés devaient être fixés dans un cadre approprié. La Loti y pourvoit et instaure dans son article 28, l'obligation d'engager un plan de déplacements* »[63]. Pourtant, l'intérêt d'une cohérence des décisions d'urbanisme et de transport, l'intégration des enjeux économiques, le rôle du transport de marchandises, etc. se heurtent vite à la multiplicité des acteurs et des intervenants qui ne partagent pas les mêmes objectifs ou tout simplement les mêmes outils. Ainsi, cette approche globale demandée au PDU depuis sa version Loti l'entraîne dans le tourbillon de la concertation.

[63] Jean-Michel Gadrat, « Le pari des plans de déplacements urbains », *Metropolis*, *PDU Premier Bilan*, n°68/69, 3ème trimestre 1985, p. 14.

1.2.2.3 Le PDU : entre territoire réticulaire et territoire aréolaire

Si les enjeux d'une cohérence transport/urbanisme imputée au PDU sont loin d'être innocents dans le choix d'une procédure concertée, le périmètre d'intervention et les compétences de l'autorité responsable de la démarche obligent eux-mêmes à travailler en collaboration avec les différents acteurs des déplacements pour voir les propositions se traduire en actions.

Le plan de déplacements urbains est obligatoire pour toutes les agglomérations (au sens INSEE) de plus de 100 000 habitants. Néanmoins, l'entité administrative de l'agglomération n'existant pas, c'est l'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) qui se voit octroyer la responsabilité d'élaborer un PDU sur son périmètre des transports urbains (PTU). Aussi, d'une part, lorsqu'il y a plusieurs AOTU sur une même agglomération il y a plusieurs PDU (c'est par exemple le cas des agglomérations niçoise et marseillaise qui juxtaposent jusqu'à cinq PDU sur leur territoire)[64] et, d'autre part, le PTU ne correspond jamais au périmètre de l'agglomération (quand il ne se restreint pas à la ville-centre il ne regroupe que rarement l'ensemble des communes de l'agglomération). Dès lors, le choix de l'AOTU et de son périmètre d'action accentue les difficultés décisionnelles latentes quant aux incohérences transport/urbanisme qu'il est pourtant demandé au PDU de régler.

Loin d'être spécifique au PDU, l'inconfort de cette situation a été largement mis en relief par le monde de la recherche. Dans un article retraçant un siècle de préoccupations routières, Pierre Lannoy porte un regard socio-historique sur le traitement des problèmes engendrés par la circulation automobile qui montre que « *les flux de mobilité ne se limitent plus aujourd'hui aux aires institutionnelles classiques, telles que commune, ville, région, pays. Ils les dépassent de toute part, selon des logiques fonctionnelles plus ou moins étrangères aux réalités territoriales. En conséquence la gestion des réseaux et particulièrement des réseaux routiers en*

[64] En effet, alors qu'il y a 58 agglomérations françaises de plus de 100 000 habitants, il y a 76 PDU obligatoires.

ces temps d'intensification du trafic, appelle la création d'entités institutionnelles capables de prendre ces flux en charge. Ceci implique de plus en plus fréquemment la collaboration entre autorités publiques aux compétences et aux statuts divers, ou même la création de structures dont le seul territoire est précisément le réseau […] Dans tous les cas c'est la cohérence du réseau fonctionnel plutôt que celle du territoire administratif qui constitue le point de référence principal »[65]. Cette dernière affirmation ne fait que prolonger la différenciation relevée par Gabriel Dupuy[66] entre la « *territorialité aréolaire* » du maillage territorial (un espace, un gestionnaire, des frontières) et la « *territorialité réticulaire* » induite par la pratique quotidienne des réseaux. L'auteur part du constat que la ville contemporaine se fait à côté d'un urbanisme incapable de la comprendre, de l'expliquer, de la représenter parce que cet urbanisme a tout simplement négligé le rôle du développement des réseaux sur l'organisation de la société et il interroge le territoire sur son habitabilité et sur sa mobilité. Interrogation à laquelle il répond en opposant le citadin-habitant, conditionné par l'urbanisme, au citadin-circulant, conditionné par l'art des réseaux.

Touché de plein fouet par cette problématique territoriale, le PTU ne semble pas être à la hauteur des ambitions du PDU qui se veut un lieu de convergence des questions d'aménagement, d'urbanisme et de transport. Cette situation n'est pourtant pas une révélation. Déjà en 1990, dans leur ouvrage *Les transports urbains en question*[67], Christian Lefèvre et Jean-Marc Offner mettaient clairement en exergue le fait que la gestion des territoires était un système organisationnel en sursis. Système où le PTU était une notion obsolète, l'intercommunalité synonyme de lourdes dépenses, le versement transport une ressource en voie d'essoufflement, et pour finir où les réseaux et les territoires faisaient l'objet d'une imbrication technique, financière et institutionnelle difficile à maîtriser. Ils concluaient d'ailleurs leur ouvrage en rappelant que la mobilité effective ne s'évalue pas à la vitesse maîtrisée ni à la distance parcourue, mais au territoire reconnu et conquis.

[65] Pierre Lannoy, « Un siècle de préoccupation routière - Regard socio-historique sur le traitement des problèmes engendrés par la circulation automobile », *RTS*, n°65, octobre - décembre 1999, p. 51
[66] Gabriel Dupuy, *L'urbanisme des réseaux, théories et méthodes*, Paris, Armand Colin, Collection U Géographie, 1991.
[67] Lefèvre Christian, Offner Jean-Marc, *Les transports urbains en question Usages – Décisions – Territoires*, Ed. Celse, Paris, 1990.

Plus concrètement, au niveau de la vie quotidienne, les limites communales et administratives ne sont pas des frontières perçues par le travailleur, le lycéen ou simplement par celui qui se déplace pour ses loisirs. Pour répondre aux attentes de ces usagers urbains, c'est donc au niveau de la politique d'ensemble des différentes communes constituant l'aire urbaine que le PDU devrait être appréhendé et les critères du PTU ne le permettent pas. Aussi, la plupart des AOTU ont élargi leur périmètre d'étude. Certaines ont choisi le périmètre du Dossier de Voirie d'Agglomération (DVA) souvent plus pertinent en termes de déplacements quotidiens, d'autres celui du Schéma Directeur pour prendre en compte les déplacements périphériques au PTU, ou encore celui de l'enquête ménages considéré comme un bon intermédiaire entre le schéma directeur et le PTU. Néanmoins, c'est le périmètre de l'agglomération (au sens INSEE) qui a été préféré par la majorité des AOTU, d'une part, parce qu'il n'y a pas toujours un DVA, un schéma directeur ou une enquête ménages déplacements et, d'autre part, parce que l'agglomération est généralement considérée comme l'échelle la plus représentative du bassin de vie, du bassin d'emploi et du pôle économique pour laquelle il existe déjà des études.

Ces changements d'échelle ne sont pas sans conséquence décisionnelle. Un périmètre plus large, même s'il reste un périmètre d'études, veut également dire de nouveaux acteurs. L'AOTU doit composer avec d'autres organismes intercommunaux, d'autres institutions mais aussi et surtout avec de nouvelles communes qui s'avèrent être les garantes de la bonne mise en œuvre du PDU puisque ce sont elles qui vont décider de « négocier » en direct les aménagements prévus par le plan de déplacements urbains. En effet, chaque autorité garde ses responsabilités en matière de voirie, de police et d'urbanisme, et la cohérence du plan dépend donc de l'entente au niveau local de chacune de ces autorités qui sont, *a priori*, loin d'avoir les mêmes préoccupations [68]. Autrement dit, la mise en œuvre des prescriptions du plan sera d'autant plus aisée que ces autorités auront été associées. D'autant plus qu'au-delà des problèmes de périmètre la maîtrise d'ouvrage du PDU est confrontée à des problèmes de compétences.

[68] Une étude faite par le Certu sur la prospective urbaine et les élus locaux montre que dans une agglomération il existe 3 grandes catégories d'élus – ceux de la ville centre, ceux de la banlieue et ceux des communes moitié rurales moitié urbaines – qui n'ont pas les mêmes problèmes, les mêmes préoccupations et, par voie de conséquence, la même stratégie urbaine.

Les attributions de l'AOTU se limitent de manière générale aux transports en commun et, par voie de conséquence, n'ont pas d'emprise directe sur les autres modes et encore moins souvent sur l'urbanisme, thèmes pourtant centraux dans la démarche PDU[69]. En effet, quand il est question de marier les politiques de transports et les politiques d'aménagement urbain, le législateur confie aujourd'hui volontiers le rôle du curé au Plan de déplacements urbains. Alors, ambition utopique ? On peut en effet se poser la question lorsque l'on voit que la seule coordination des réseaux de transport public est problématique. Dans un article intitulé « *Mutations de la mobilité et rigidité des périmètres de gestion des transports publics en France : un divorce croissant entre deux territorialités* »[70], Pierre Zembri montre bien les difficultés de cette coordination. Après avoir brièvement rappelé que, face à l'hégémonie de l'automobile et au développement de l'habitat individuel, le territoire urbain français n'est aujourd'hui plus du tout synonyme de densité mais de ville éclatée, de ville éparpillée ou encore d'archipel urbain, l'auteur montre que les problèmes restent sans réponse quand il s'agit de s'appuyer sur les transports publics pour réagir à l'étalement périurbain. En effet, les modes de gestion des transports publics ne sont pas en adéquation avec la volonté de proposer une offre de transport en commun concurrente de la voiture particulière. Partagés entre le transport urbain, le transport routier non-urbain (départemental ou régional) et le transport ferroviaire régional, les autorités organisatrices et les exploitants, d'une part, interviennent sur des périmètres administratifs cloisonnés les uns des autres et, d'autre part, ont du mal à offrir des points d'échanges simples.

En d'autres termes, il est demandé au PDU de résoudre des problèmes de cohérence transport/urbanisme sans pour autant lui en donner les outils adéquats. Pour ce faire, certains parleraient de bricolage organisationnel, néanmoins le parti pris par de nombreuses autorités organisatrices des transports urbains a été la coopération, sinon

[69] Une enquête réalisée en 1999 sur le contenu et l'avancement des PDU montre que les AOTU intercommunales les moins sujettes à des problèmes de compétences pour l'élaboration de leur PDU sont des communautés urbaines. En d'autres termes, des structures intercommunales qui disposent à la fois des compétences transport et des compétences urbanisme. (Certu, DTT, Gart, Latts, *Etat d'avancement et contenu des plans de déplacements urbains au 1er février 1999*, rapport commandité par la DTT et le Gart, février 1999, 30 pages).

[70] Zembri Pierre, « Mutation de la mobilité et rigidité des périmètres de gestions des transports publics en France : un divorce croissant entre deux territorialités », *Rivista Geografica Italiana*, n°2, 1999.

officielle du moins officieuse, pour faciliter la mise en œuvre à terme du PDU. En effet, lorsque l'on débat autour d'un plan de déplacements urbains, on est à l'échelle de l'agglomération, mais lorsque l'on met en place les propositions du PDU on rentre dans des échelles de voisinage. La réalisation d'une infrastructure, d'un tramway ; la hiérarchisation de la voirie ; la réorganisation du stationnement ; l'aménagement de pistes cyclables ou de cheminements piétons sont des actions qui relèvent d'une gestion de proximité, d'usage direct et de riveraineté. Gestion très souvent synonyme de démocratie participative.

1.2.2.4 De l'enquête publique aux recommandations méthodologiques : l'omniprésence formelle de la concertation

Les PDU sont obligatoires pour toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants ! Forte injonction législative en soit, la sentence PDU ne s'arrête pourtant pas là. Les collectivités locales sont également obligées d'ouvrir leur système décisionnel à la population.

En 1986, dans son Diplôme d'études approfondies intitulé « *Plan de déplacements urbains et solidarités territoriales* », Philippe Ménerault montre comment le législateur – à travers l'obligation de l'enquête publique en tant que garantie populaire à la réalisation des objectifs PDU – a donné une place prépondérante à la concertation. L'auteur insiste sur le fait qu'à la différence du Plan d'occupation des sols (POS), l'enquête publique du Plan de déplacements urbains ne rend pas le document opposable aux tiers mais en le mettant à disposition du public (tout comme les schémas directeurs), elle marque l'intérêt d'une approche concertée : « *Les soumettre à enquête publique peut être interprété comme la volonté initiale du législateur d'en faire un outil de concertation privilégié* » [71].

En d'autres termes, avec l'enquête publique, le législateur a donné une base juridique forte à cette concertation, base juridique qui a perduré avec la loi sur l'air. En effet,

[71] Ménerault Philippe, *PDU et solidarités territoriales*, mémoire de DEA sous la direction de Christian Lefèvre, IUP, 1986, p. 18.

l'enquête publique prend d'autant plus d'envergure avec la version Laure qui rend le PDU et sa réévaluation quinquennale obligatoires pour toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants et, par le fait, qui instaure l'obligation d'une enquête publique régulière. Par ailleurs, si l'enquête publique du PDU version Loti ne le rendait pas opposable au tiers, l'enquête publique du PDU version Laure peut se targuer d'une telle avancée. Parce que le POS doit désormais être rendu compatible au PDU et que le POS est opposable aux tiers, le PDU devient indirectement opposable aux tiers[72].

Cette enquête publique, que l'AOTU considère au moins tout autant comme obligatoire que comme primordiale, ne tombe cependant pas comme un couperet après l'arrêt du projet PDU. « Prévoyante », la loi va plus loin que l'enquête publique dans l'imposition d'une démarche concertée : elle rend obligatoire l'implication, avant l'arrêt du projet, des associations d'usagers qui en font la demande. Cette démarche a, au minimum, la vertu d'avertir, si elle ne l'était pas, l'AOTU des grosses divergences qu'il peut y avoir entre son projet PDU et ses futurs utilisateurs.

Par ailleurs, si la loi impose la mise en place d'une enquête publique et d'une consultation des associations d'usagers qui en font la demande, le guide méthodologique du Certu sur l'élaboration des PDU – qui est devenu la « bible » en la matière pour la plupart des autorités organisatrices (cf.1.2.2.1) – définit le plan de déplacements urbains comme une démarche qui doit permettre, entre autre, une concertation efficace avec la population.

Peu loquace sur la manière de concerter, le guide PDU du Certu est néanmoins catégorique quant à l'intérêt de la concertation. Normatif (Certu oblige[73]), il parle du besoin voire même du devoir des autorités organisatrices à instituer une démarche de concertation pour élaborer leur PDU et il les motive en leur rappelant que pour être

[72] C'est notamment le cas pour les orientations du PDU qui visent à réorganiser le stationnement.
[73] Le Certu (dixit le Certu lui-même) « *a pour mission de faire progresser les connaissances et les savoir-faire dans tous les domaines liés aux questions urbaines* ». Aussi, une large part des documents qu'il produit en tant que supports méthodologiques sont attendus par les techniciens publics et privés (bureaux d'études, agences d'urbanisme, etc) comme **la** solution. Et, dans ce sens, la recommandation Certu a tendance à être normative.

adopté par la majorité, les propositions doivent répondre aux attentes de la population.

Le Certu propose ainsi trois niveaux d'implication pour la population. Tout d'abord une information, qui consiste à présenter le projet au public par l'intermédiaire des médias, des expositions ou de réunions, une consultation renseignant les décideurs sur les perceptions locales de déplacement, et enfin une concertation-participation permettant d'associer la population et ses instances représentatives au processus de décision des stratégies opérationnelles, d'élaboration de projet, ou du moins aux actions elles-mêmes. Cette coopération avec les citoyens faciliterait une meilleure compréhension du système de déplacement et elle assurerait une plus grande appropriation du projet.

Au final, bien entendu les choses ne sont pas aussi simples. Une fois qu'elle sait que l'on peut informer, consulter et faire participer, l'AOTU n'est pas très avancée. De plus, comme nous le verrons dans notre troisième partie, au vu des différents PDU aujourd'hui réalisés, il semble que cette différenciation de la concertation en termes d'intensité démocratique ne soit pas la plus révélatrice de la réalité.

1.2.3 …à l'action

A la lecture du guide Certu, du lancement de la démarche à l'approbation du PDU, on compte jusqu'à neuf étapes dans l'élaboration (cf.1.2.2.1.2) : Lancement de la démarche, Constitution des comités de pilotage et technique ; Prédiagnostic ; Diagnostic, Scénarios, Consultation des personnes publiques, Arrêt du projet, Enquête publique, Approbation du projet. Le Certu précise en outre qu'il ne s'agit pas d'une addition de séquences successives mais que dans l'optique d'un dialogue partagé, la volonté est de tendre vers une définition progressive des objectifs et une mise en cohérence des moyens. Si aucun PDU ne reprend cette grille séquentielle à l'identique, tous se calent sur trois grandes étapes qui, par ailleurs, caractérisent bien la démarche de concertation : le diagnostic, le projet, l'enquête publique.

1.2.3.1 Le diagnostic : la formulation du problème

Avec pour préoccupation première les intentions du programme PDU, le diagnostic ouvre l'information et la discussion sur les enjeux globaux du plan de déplacements urbains afin de mettre à jour les interrogations et les divergences locales. L'étape du diagnostic s'apparente à la formulation du problème[74].

Concrètement, le diagnostic est « *une analyse ciblée vers les problèmes locaux* » nous dit le guide du Certu. En amont de la procédure, il s'agit d'une étape essentielle pour identifier les contraintes et les ressources du tissu local, qui permettra de définir les finalités propres à chaque PDU. En effet, au vu des six orientations imposées à la démarche du plan de déplacements urbains[75], le champ d'application s'avère être très

[74] La Circulaire Bianco de 1992 relative à la conduite de grands projets nationaux d'infrastructure avait insufflé cette plus grande attention à donner à la formulation du problème.

[75] *Diminution du trafic automobile, Développement des transports collectifs, […] de la bicyclette et la marche à pied, Aménagement et Exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération […], Organisation du stationnement sur le domaine public, sur voirie et souterrain […] selon les catégories d'usagers, Transport et livraison des marchandises […], Encouragement pour les entreprises et*

complexe parce que très étendu. Il touche, comme nous avons pu le voir précédemment, à la fois la qualité de l'environnement urbain, la cohérence du système de déplacements et du développement urbain, la mobilité, les modes de déplacements ou encore les coûts du système de transport et à chaque contexte local correspond un plan de déplacements urbains. En effet, outre le fait que la quasi-totalité des PDU fait la part belle au développement des transports collectifs, l'ensemble des autres orientations ne sont pas traitées avec le même intérêt d'une AOTU à l'autre.

En définissant les spécificités, les attentes et les besoins locaux, le diagnostic va fixer la trame directrice du PDU. La pertinence de ce dernier dépendra donc de la qualité du diagnostic. Du diagnostic découleront les objectifs à atteindre, et des objectifs découleront les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Si le diagnostic est erroné, les objectifs ne seront pas les bons et, par voie de conséquence, le plan de déplacements urbains sera en décalage avec la réalité. En d'autres termes, si on se pose les mauvaises questions on ne peut pas donner les bonnes réponses. Il faut donc faire très attention au subjectivisme du diagnostic. Aussi, en faisant intervenir le débat dès la planification du PDU, l'AOTU sort la décision de son carcan exclusivement technico-économique et l'ouvre sur les enjeux sociaux et environnementaux.

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

collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage.

de continuer à justifier ses intentions en les exposant distinctement à la population afin qu'elle puisse ou non en tirer parti.

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

1.2.3.2 Le projet : la résolution du problème

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

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

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

Restant une étape dite d'études et de propositions cherchant à limiter les conflits ultérieurs, l'étape projet a par ailleurs une vertu pédagogique. En formalisant des objectifs parfois très contrastés, elle permet à l'autorité responsable de se faire une idée des orientations choisies. A travers plusieurs critères de sélection – la faisabilité technique, le financement et la durée – les priorités affichées au préalable pourront évoluer. De plus, c'est une étape calibrée pour l'exposition publique, pour la confrontation avec les usagers. Grâce aux éléments quantitatifs et qualitatifs, la population va pouvoir réagir sur les impacts concrets prévus par le PDU plutôt que sur les intentions vagues de la diminution de la voiture, de la promotion des modes de proximité…[76]

L'étape projet permet donc d'élargir le débat afin d'affiner les objectifs et d'aboutir à un programme commun qui, ultérieurement, prendra la forme du projet soumis à enquête.

1.2.3.3 L'enquête publique : la réceptivité du projet

Calibrée par la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983, l'enquête publique a « *pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions* […] *afin de permettre à l'autorité de disposer de tous les éléments*

[76] En effet, si au lancement de leur démarche PDU, toutes les AOTU tiennent un discours assez clair sur la voiture, les moyens le sont moins. Tous les PDU affichent la volonté de diminuer le trafic automobile et de développer les transports collectifs, néanmoins on ne sait jamais très bien si c'est en véhicules/kilomètre ; en part de marché ; sur des zones géographiques bien spécifiques… En d'autres termes, si dès le lancement de la démarche il est de bon ton d'afficher un discours en adéquation avec les tendances nationales et les attentes générales, il est tout aussi tentant de maintenir le plus longtemps possible un certain flou artistique quant aux objectifs précis et par voie de conséquences quant aux incidences précises du PDU.

nécessaires à son information »[77]. En d'autres termes, obligatoire, elle a officiellement pour mission d'aider l'autorité à prendre sa décision en cherchant un équilibre entre les préoccupations de l'administration et celles de la population.

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

- La conduite de l'enquête : informer le plus largement possible la population de l'existence d'une enquête publique, et organiser les permanences accessibles au public tout en lui facilitant l'accès à tous les éléments du dossier.

- Le rôle du commissaire enquêteur : il se doit de signaler les contre-propositions dont on lui a fait part et de justifier ses conclusions favorables ou non au projet.

En effet, selon l'article 6 de la loi, les conclusions d'une commission d'enquête peuvent remettre en question l'issue d'un projet. Pourtant, la pratique montre que l'application de cette clause de la loi reste compliquée et rare parce que soumise à de nombreuses conditions : le commissaire doit émettre un avis défavorable ; un requérant doit déposer un recours en annulation contre l'acte administratif et une demande de sursis à exécution ; enfin le tribunal administratif doit reconnaître le sérieux de la requête. Si toutes les conditions sont remplies, l'autorité administrative se doit alors de répondre à la demande de sursis à exécution, mais rien ne garantit l'annulation de la décision qui reste toujours du ressort discrétionnaire de l'autorité. Dès lors, si dans le cas d'un projet précis la remise en cause populaire apparaît difficile elle est encore plus hypothétique dans celui d'un PDU, dont les contours restent pour beaucoup encore flous : est-ce une carte, un programme formalisé avec une responsabilité arrêtée de financement et de maîtrise d'ouvrage, une charte d'intention ? Par ailleurs, sur les deux PDU qui ont été sanctionnés par un avis défavorable[78] seulement une AOTU a accepté de revoir sa copie[79].

[77] Article 2 de la Loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques.
[78] « *Les projets de PDU d'Avignon et de Poitiers ont cristallisé les principales carences qu'ont dénoncés les commissaires dans les autres projets : le désintérêt du PDU pour les communes*

Derrière cette ambiguïté, l'enquête publique suppose néanmoins une forme d'intervention directe de ceux qui sont habituellement des représentés. Pourtant, encore une fois, sa principale caractéristique semble être de se dérouler sans public. Selon un commissaire enquêteur, « *85% des enquêtes feraient l'objet d'une carence totale ou partielle du public* »[80]. Outre le fait, comme nous venons de le décrire, que la prise en compte des revendications citoyennes reste très aléatoire, si la participation vient à manquer dans la procédure d'enquête, c'est notamment parce qu'elle souffre d'un double défaut lié aux logiques qui régissent son déroulement. D'une part, elle ne concerne qu'un projet unique pour lequel des variantes n'existent pas, d'autre part, elle intervient une fois que le projet a été bouclé par le concepteur. Ces deux insuffisances ne permettent pas d'engendrer une réflexion collective, c'est le choix du « tout ou rien ». Aussi, comment inciter une population à participer lorsque le civisme demandé aux citoyens se résume soit à renoncer à leur intérêt individuel pour satisfaire l'intérêt général, soit à démontrer que des intérêts individuels surpassent un intérêt général que l'autorité elle-même ne parvient pas à définir ?

Par ailleurs, parce qu'elle réunit notamment un grand nombre d'acteurs déjà rencontrés précédemment (en l'occurrence à l'étape du diagnostic et du projet), nous pourrions tirer la métaphore jusqu'à la « voiture-balai » pour évoquer l'enquête publique. En effet, rares sont les PDU qui ont connu un engouement participatif beaucoup plus fort à l'enquête publique qu'au cours des étapes précédentes. A titre

périphériques, l'oubli pur et simple de certains thèmes de la loi sur l'air (transport et livraison de marchandises, encouragement des entreprises à favoriser le transport de leur personnel) et la quasi absence de réflexion autour de la sécurité. Mais alors qu'on a pu retrouver ces carences dans d'autres projets, les commissions d'enquête n'ont pas trouvé dans ces deux PDU d'atouts ou de points forts qui auraient pu leur permettre de recueillir un avis favorable. A Poitiers, le rapport d'enquête indique que le PDU se contente d'hypothèses de travail sans véritable choix, tandis que celui d'Avignon est dépourvu de programmation pluriannuelle et de prévisions de financement », *in* Certu, *L'enquête publique des plans de déplacements urbains – Enquête publique et concertation : quelles recommandations*, Rapport d'étude, Ministère de l'Equipement, 2002, 62 pages, p. 11.

[79] « *Le préfet a considéré ce PDU [Avignon] contraire aux objectifs de la LAURE et a sommé le SITURA "d'élaborer un nouveau PDU", menaçant de déférer le document approuvé devant le tribunal administratif, avec tous les risques d'annulation que comporte une telle démarche. En réponse, le SITURA a décidé d'engager aussitôt, après l'approbation, la révision de son PDU, démarche longue nécessitant de reprendre la procédure à zéro, et constituant ainsi le premier cas en la matière* », *in* Certu, *L'enquête publique des plans de déplacements urbains – Enquête publique et concertation : quelles recommandations*, Rapport d'étude, Ministère de l'Equipement, 2002, 62 pages, p. 12.

[80] Blatrix Cécile, « Le maire, le commissaire enquêteur et leur " public " : la pratique politique de l'enquête publique », *in La démocratie locale : Représentation, participation et espace public*, Blondiaux Loïc, (et al), Lille, PUF, 1999, pp. 161-176.

d'exemple, l'AOTU niçoise qui ne s'est pas fait remarquer pour sa démarche concertée, a connu une enquête publique tout aussi peu participative, et des AOTU comme celles de Caen, de Nîmes ou de Mulhouse qui ont proposé une concertation organisée tout au long de l'élaboration du PDU ont essentiellement retrouvé les mêmes participants à l'enquête publique.

Pourtant, malgré ces différentes remises en cause, les avis récoltés lors de l'enquête publique peuvent constituer une source d'informations précises sur les attentes de la population qu'il est intéressant d'exploiter lors de la mise en œuvre du PDU. En effet, si à l'étape de l'enquête publique il n'est, *a priori*, plus temps de remettre en cause les grands objectifs du PDU, la riveraineté peut être traité plus finement et le projet technique affiné.

Le phasage procédural, révélé par les trois étapes que sont le diagnostic, le projet et l'enquête publique, met en exergue deux pratiques quant à la concertation PDU. Une première recommandée en amont (au cours du diagnostic et du projet) qui ouvre le débat sur un projet en devenir, et une seconde obligatoire en aval (au cours de l'enquête publique) qui ouvre le débat sur un projet finalisé. De plus, bien identifiée pour la dernière étape, la concertation ne suit aucune règle précise et, par voie de conséquence, ne peut se référer à aucun modèle pour les deux premières étapes. La multiplicité et la variété des dispositifs de concertation sont d'ailleurs caractéristiques de l'absence de modèle pratique en amont de l'enquête publique.

1.2.4 Du classique à l'innovant : une multiplicité d'outils et de moyens propres à la concertation PDU[81]

L'obligation d'enquête publique en fin de procédure PDU ne s'est traduite qu'exceptionnellement par l'absence d'une concertation volontaire en amont. Au contraire, la plupart des autorités ont tâté le terrain de la concertation dès le lancement de la démarche.

Aussi, sans prétendre à aucune exhaustivité, il est nécessaire de brosser un panorama suffisant pour se faire une idée des moyens mis en œuvre par les AOTU visant à élargir leur réseau d'acteurs dans l'élaboration des PDU. Séduisant ou choquant, entraînant ou rébarbatif, insolite ou classique, rudimentaire ou compliqué, facile ou laborieux, ludique ou ennuyeux, il n'y a certainement pas assez d'adjectifs pour qualifier les différents outils visant à concerter autour du PDU. Pour les décrire nous nous limiterons donc à les classer selon la fréquence de leur utilisation par les différentes AOTU et selon et la forme qu'ils ont prise.

1.2.4.1 Des plus utilisés…

1.2.4.1.1 Les dossiers de référence

Les dossiers de référence marquent l'état de la réflexion à un moment donné de la procédure. Ils permettent à l'AOTU de faire le bilan d'une étape importante du PDU – le plus souvent le diagnostic, le projet et l'enquête publique – en synthétisant les connaissances disponibles et, dans le même temps, ils offrent la possibilité à la population de s'informer plus précisément quant à la démarche. Par ailleurs, se

[81] Cette partie reprend pour l'essentiel un travail réalisé par le Certu (en collaboration avec l'auteur) pour lequel les ambitions affichées étaient de permettre aux chargés d'études et aux techniciens de trouver dans les expériences conduites par les premiers PDU des repères et des bornes pour mener à bien cette « *indispensable concertation* » (dixit le Certu) : Certu, *La concertation dans les PDU – Pourquoi ? Avec qui ? Comment ?*, Dossiers, Ministère de l'Equipement, 2003, 66 pages.

destinant tout autant à un public non initié qu'aux différents techniciens de l'agglomération, ils sont plus détaillés et plus techniques que les simples dépliants et autres prospectus et donc moins accessibles à tous. Enfin, de par leur gros format (qui va de la cinquantaine de pages à plusieurs volumes) et de par leurs nombreuses illustrations (cartes, photos, graphiques), ces documents ne sont pas diffusables à une grande échelle parce qu'ils sont encombrants et parce que leur reproduction est relativement coûteuse.

1.2.4.1.2 Les médias (journaux, TV, radio)

De manière générale, l'autorité ne maîtrise pas la manière dont l'information est retransmise par les médias mais elle sait que c'est un lieu de débat prisé par l'opposition. Ainsi, comme garde-fous, outre quelques communiqués de presse et de rares publicités PDU radiophoniques, les AOTU ont avant tout créé des événements médiatiques (comme la participation ou la visite d'un élu phare de l'agglomération aux forums, réunions, expositions, etc.) pour qu'ils soient relayés par la presse.

1.2.4.1.3 La presse des collectivités

Edités par l'AOTU ou les différentes collectivités concernées, les journaux et autres bulletins d'information sont périodiquement distribués dans toutes les boîtes aux lettres. Ils ont donc permis à l'autorité de diffuser des informations régulières sur l'évolution du PDU en mettant l'accent sur un aspect particulier de la procédure ou sur un projet spécifique. Sous la houlette de l'autorité, l'information véhiculée par ce support a par ailleurs bénéficié de l'attention particulière et « fidèle » du public. La lecture du périodique municipal fait en effet partie des habitudes de la population.

1.2.4.1.4 Les plaquettes, dépliants ou dossiers

Du prospectus annonçant une réunion à la plaquette de plusieurs pages donnant des informations sur le contenu du PDU, ces supports ont été utilisés pour présenter les enjeux et les problèmes posés par le PDU mais également les scénarios et/ou projets retenus. Se destinant la plupart du temps à une communication de masse, ils se

distinguent par leur forte vulgarisation caractéristique d'un document se devant avant tout d'être facile à distribuer, à manipuler et à appréhender. En d'autres termes, un document clair et concis mais parfois aussi peut-être un peu trop sommaire.

1.2.4.1.5 Les réunions publiques

Prenant la forme de table ronde, de forum, de débat organisé, sur des thématiques précises ou plus générales, les réunions publiques se sont révélées des tribunes propices à l'échange d'informations et de points de vue, malgré quelques cristallisations de position et/ou désaccords de fond. Par ailleurs, profitant de la présence régulière d'un ou de plusieurs élus de l'agglomération, elles sont devenues des moments clefs de confrontation entre les élus et la population qui ont ponctué le calendrier PDU.

1.2.4.1.6 Les réunions restreintes

Faisant aussi bien l'objet d'une réunion ponctuelle que d'un cycle de réunions, les réunions restreintes ont été l'occasion d'approfondir, avec un nombre limité d'intervenants, un aspect particulier ou plus généralement une des six orientations PDU. Par ailleurs, si les experts étaient présents, ce travail a notamment permis aux acteurs institutionnels de travailler en direct avec le monde associatif (entendu comme représentant de la population).

1.2.4.1.7 Les exemples d'autres villes

Affichée comme des analyses comparatives riches d'enseignement, la présentation de l'expérience ou de projet réalisés dans d'autres villes a souvent été utilisée par l'autorité pour faire évoluer les mentalités et pour convaincre les acteurs de son agglomération. En effet, c'est généralement sur les gros points de discordes intérieurs qu'une AOTU accepte de prendre en modèle une autre AOTU. Pour ce faire, elle choisit une autorité qui présente des similitudes contextuelles et qui a obtenu des résultats satisfaisants grâce à un outil très proche, quand il n'est pas identique, à celui qu'elle veut mettre en place. Cette démarche permet d'alimenter la réflexion par des

éléments plus concrets que les approches théoriques des scénarios. Et si une simple présentation ne suffit pas, il est de coutume de se déplacer en délégation.

1.2.4.2 …aux moins utilisés

1.2.4.2.1 Les expositions

Du simple panneau au dispositif multimédia et interactif avec ou non une permanence assurée par un technicien compétent, l'exposition a permis de délivrer des messages beaucoup plus complexes qu'un document isolé. Constituant en elle-même un évènement mobilisateur, les AOTU l'ont essentiellement utilisée pour exposer les étapes assez avancées du PDU. L'exposition s'est ainsi révélée un support pédagogique visuel et attractif mais qui implique que la population fasse l'effort de se déplacer. Aussi pour toucher un maximum de personnes, les lieux d'exposition ont souvent été stratégiquement choisis comme des lieux de passage important (gare, station de métro, centre commercial, etc.) ou comme des équipements publics majeurs de l'agglomération. Parfois même, pour aller à la rencontre des habitants, l'exposition a été conçue comme un élément itinérant.

1.2.4.2.2 Le centre d'information

Situé dans les mairies, les structures d'information existantes, les lieux de permanence de l'enquête publique, etc. le centre d'information a joué un rôle de lien « permanent » entre le public et l'AOTU. Mettant à la disposition des visiteurs, et ce suffisamment longtemps, toutes sortes d'informations sous les formes les plus diverses (plaquettes de présentation, études techniques, exposition permanente, résultats d'enquête, etc.), l'objectif a été, d'une part, de laisser le temps à la population de s'acclimater à la démarche PDU et, d'autre part, de permettre à l'autorité de sonder les attentes, les inquiétudes et les interrogations de cette population. Pour ce faire, le centre d'information a été régulièrement animé par une personne au minimum capable de rediriger le requérant vers le technicien compétent.

1.2.4.2.3 L'enquête par questionnaire

Disponible dans les lieux de rendez-vous PDU mais aussi distribuée en plusieurs milliers d'exemplaires dans les foyers ou aléatoirement dans la rue, l'enquête par questionnaire a permis à l'autorité, d'une part, de toucher une population plus large que celle qui s'exprime dans les canaux habituels et, d'autre part, de repérer certains décalages entre les discours et les pratiques. Par ailleurs, complétant les enquêtes ménages déplacements, elles ont eu l'avantage d'être traitées plus rapidement parce que les questions posées étaient moins nombreuses mais peut-être aussi (outre quelques questions ouvertes) plus orientées.

1.2.4.2.4 L'enquête par entretien

L'enquête par entretien demande beaucoup plus de temps qu'une enquête par questionnaire. L'AOTU l'a notamment utilisée afin approfondir des points précis – généralement révélés par la procédure PDU – qui faisaient l'objet de conflits et/ou de contradictions. Pour ce faire, l'enquête a été réalisée auprès d'un échantillon réduit (quelques dizaines de personnes) très circonscrit (âges, sexe, CSP, secteur d'habitation, intérêts, etc.) soigneusement ciblé *a priori* par l'autorité. En d'autres termes, ce type d'outil ne permet qu'une approche qualitative.

1.2.4.2.5 L'expérimentation

Visant à expérimenter un projet particulier du PDU sur un secteur géographique restreint et dans un délai limité, l'expérimentation a été utilisée par l'AOTU pour tester une solution et/ou communiquer sur des problèmes effectifs. Spectaculaire et très médiatique (à l'image des journées « en ville sans ma voiture ») lorsqu'elle ne touchait pas directement une frange de la population tout le monde en était pour le moins informé. Son caractère éphémère s'est donc révélé une aubaine pour l'autorité de recueillir les avis de ses électeurs sur un projet hasardeux sans pour autant risquer son mandat.

1.2.4.2.6 Les films

Outil de vulgarisation par excellence, le support audiovisuel a été utilisé pour transmettre des messages simples et peu nombreux. Vivant et facilement accessible, il a aidé sinon à sensibiliser du moins à avertir la population des enjeux PDU. Pour autant, parce que maintenir l'attention d'un téléspectateur sur les thèmes PDU plus de dix minutes s'avère être laborieux, les films respectent tous la règle du quart d'heure maximum et ne permettent pas d'approfondir. Survolant les sujets abordés, ce support *a priori* ludique et pédagogique a par ailleurs l'inconvénient d'être coûteux.

1.2.4.2.7 Le site Internet

C'est un moyen de communication évolutif qui a pu être utilisé facilement tout au long de la démarche en s'enrichissant au fur et à mesure de l'avancement du projet. En outre, ce support a permis une présentation assez détaillée et approfondie du PDU. Il s'est également avéré un lieu d'échange permanent. Souvent, les AOTU ont profité du site Internet pour mettre en place des forums avec la possibilité offerte aux internautes de poser des questions mais surtout d'obtenir des réponses individuelles *via* les techniciens en charge du PDU.

1.2.4.2.8 Les mallettes pédagogiques

Les mallettes sont un conditionnement spécifique de différents documents et regroupent un grand nombre d'informations sur l'état d'avancement du PDU. Elles sont notamment distribuées comme support d'un évènement PDU particulier (réunion publique, exposition, etc.) et visent à donner une certaine cohérence d'ensemble tout en suscitant la réflexion et le débat. Pour ce faire, elles associent des documents existants et d'autres créés pour l'occasion (plaquettes, dossiers, CD-Rom, etc.), les seconds ayant pour but de mettre en perspective les premiers. Pour autant, l'ingéniosité de la mallette du « bon PDUteur » a l'inconvénient du coût, ce qui oblige l'AOTU à ne la diffuser qu'en quantité limitée.

A la lecture de ces nombreux dispositifs qui oscillent entre le traditionnel et l'expérimental, une conclusion peut être tirée : en matière de concertation PDU tous les coups sont permis ! Pour autant, au vu des différentes expériences analysées, aucun de ces procédés ne présage de la réceptivité de la population quant à sa participation et aucun de ces procédés ne prévaut *a priori* sur l'autre pour assurer cette « concertation réussie » chère aux décideurs. Par ailleurs, ce n'est ni l'AOTU la plus innovante, ni la plus classique, ni la plus généreuse, ni la plus avare en matière de concertation qui a été la moins controversée. Il ne semble donc pas y avoir de règle préétablie.

1.2 Conclusion

Le thème de la lutte contre l'utilisation de la voiture particulière a été fondé successivement dans les années 1960 sur l'inégalité de mobilité qu'elle représente, dans les années 1980 sur le projet d'amélioration de la qualité de vie, et dans les années 1990 sur le motif qu'elle favorise l'étalement urbain et la pollution. A la question globale de la mobilité et du développement des modes alternatifs à l'automobile, le PDU Laure se devait donc de répondre par environnement et cohérence transport/urbanisme. Lourde tâche assignée à une autorité organisatrice des transports urbains qui, la plupart du temps, n'avait ni l'expérience ni les outils pour aborder une telle problématique.

Confier la mission PDU à l'AOTU c'était un peu lui confier la mission impossible de trouver le territoire pertinent de la planification. Un territoire qui doit être simple (pour améliorer la lisibilité et l'imputabilité de l'action publique), qui doit être efficace (avec une nécessaire adéquation entre les espaces des problèmes et les espaces des solutions) pour *in fine* être cohérent (avec le schéma Datar : un territoire, un projet, un contrat). En d'autres termes, un territoire inaccessible parce que l'efficacité implique la recherche d'un optimum dimensionnel assidûment sectoriel (bassin d'emploi, bassin de vie, carte scolaire ; etc.) ce à quoi s'oppose la recherche de la simplification qui voudrait qu'émergent des institutions à compétences généralistes[82].

Sans prétendre au territoire pertinent, les AOTU ont pour le moins joué le jeu en approchant des acteurs qu'elles ne connaissaient pas ou du moins qu'elles connaissaient mal parce qu'elles les avaient jusqu'alors ignorés. C'est l'exemple bien entendu de leur périmètre d'étude PDU qui a le plus souvent dépassé celui du PTU, mais c'est aussi celui de leur démarche concertée, d'une part, avec les différents

[82] Voir notamment : Offner Jean-Marc, « Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires », *in Annuaire 2002 des collectivités locales – L'organisation territoriale de la France, demain*, Editions CNRS, pp. 169-183 ; et Offner Jean-Marc, Pumain Denise (sous la direction), *Réseaux et Territoires, Significations croisées*, Edition de l'Aube, 1996, 288 pages.

responsables identifiés de l'urbanisme et des déplacements et, d'autre part, avec la population. En effet, c'est à l'échelle de l'agglomération que s'effectue le débat PDU mais c'est à celle du voisinage que s'effectue la mise en place des propositions PDU. Autrement dit, le plan de déplacements urbains implique une gestion de proximité très souvent synonyme de démocratie participative.

Ainsi, outre l'actualité environnementale du PDU propice au débat, les incitations institutionnelles ont été une véritable mise à l'épreuve de la concertation pour les AOTU. Des AOTU qui, en respectant la règle d'une concertation obligatoire en aval de la procédure sur un projet finalisé (l'enquête publique), n'ont pas lésiné sur une concertation volontaire tous azimuts en amont de la procédure. Une effervescence certes témoin d'une prise de conscience des autorités mais également révélatrice de l'absence de cadre formel lorsqu'il s'agit d'ouvrir le débat sur un projet en devenir.

Conclusion de la première partie

Si le mot n'a pas été prononcé, le Plan de déplacements urbains s'inscrit bien dans le créneau de la « gourvernance ». Une gouvernance qui traduit alors la réalité d'une action publique de plus en plus étroitement dépendante de la mobilisation d'acteurs privés comme du consentement de la population[83]. Afin de provoquer une adhésion active des citoyens, l'élaboration et la mise en œuvre du PDU nécessitent bien l'articulation et l'association des institutions politiques, des acteurs sociaux et des organisations privées.

Le Plan de déplacements urbains est tout bonnement une procédure qui appartient à la famille des politiques publiques ayant trait à l'aménagement de l'espace et au cadre de vie. De par leur caractère mêlant inextricablement idées, intérêts et passions, ces politiques ne se légitiment plus seulement en fonction des critères rationnels et légaux, définis *a priori*, mais davantage en fonction de leur réceptivité, définie *a posteriori*. En d'autres termes, requérant un acquiescement large et constant des populations difficilement déterminable à l'avance, leur élaboration incite l'autorité à mettre en place une concertation en tant qu'aide à la décision. Aide à la décision que nous avons qualifié (en référence à l'ouvrage de Jean-Yves Trépos *La sociologie de l'expertise*[84]) d'expertise participante par opposition à une expertise savante conférée aux techniciens et aux bureaux d'études.

Sur la scène de l'expertise, la population n'est pas considérée comme un juge mais comme un participant revendicatif qui, par sa pratique et sa connaissance du territoire ou d'un thème particulier sur son territoire, peut proposer des actions à mettre en œuvre dans une situation spécifique. En d'autres termes, bien que pour se faire entendre la population aille chercher à endosser les trois savoirs de l'expert : le savoir-comprendre (permettant de définir le niveau de pertinence de l'information mobilisée en s'appuyant sur un stock de connaissance préalable), le savoir-combiner (permettant

[83] Offner Jean-Marc, « Gouvernance, mode d'emploi », *Pouvoirs Locaux*, n°42 III, 1999, pp. 58-61.
[84] Trépos Jean-Yves, ibidem..

d'ordonner et d'agencer l'information selon une conception quasi stratégique) et le savoir-faire (en tant que répertoire de situations et de clefs d'actions), l'autorité ne lui concède que le dernier.

C'est en effet pour l'information dont elle dispose sur la pratique quotidienne des modes alternatifs à la voiture, des personnes à mobilité réduite, d'un quartier, etc. que la population est au préalable associée à la démarche PDU et non pour sa capacité à reproblématiser les grandes lignes du projet. En d'autres termes, elle va faire valoir sa pratique et sa connaissance du territoire que l'expert (conventionnellement défini) ordonnera et agencera.

La mise en exergue d'une telle plus-value associative insinuerait que les techniques et principes mis en œuvre pour dialoguer avec la population au cours de l'élaboration du plan de déplacements urbains participent à la modification du message PDU. Par ailleurs, en ouvrant le débat sur un aspect de la concertation plus substantiel que procédural, cette approche permet de dépasser les perpétuelles polémiques d'une vraie ou d'une fausse concertation, d'une bonne ou d'une mauvaise concertation, qui concluent *in fine* sur le stratagème de l'élu qui trompe la population (une concertation alibi) ou sur la perfidie de la population qui empêche le projet (une concertation blocus).

Néanmoins, pour supposer un impact substantiel de la concertation sur le PDU (une concertation productive) et en escompter une analyse, il faut au préalable exposer l'effectivité de la concertation. C'est là l'objet de la seconde partie de notre thèse qui se focalise sur l'élaboration de cinq plans de déplacements urbains : Aix-en-Provence, Caen, Mulhouse, Nîmes et Nice.

PARTIE II

LE PROCESSUS DE PRODUCTION DES PLANS DE DEPLACEMENTS URBAINS

Introduction de la deuxième partie

L'élaboration concomitante de plusieurs dizaines de plans de déplacements urbains laissait *a priori* un large éventail de possibles quant au choix des terrains. Néanmoins, hormis l'affichage d'une ouverture à la concertation dans l'élaboration de leur PDU, différents éléments nous ont incité à retenir Aix-en-Provence, Caen, Mulhouse et Nîmes. Nous avons cherché à avoir une analyse la plus englobante possible en privilégiant la diversité des contextes locaux : la couleur politique, la situation géographique, la structure de l'autorité organisatrice, l'état d'avancement de leur démarche, le contexte intercommunal, l'expérience locale, notamment selon la mise en place ou non d'un PDU version Loti ; et la présence, ou non, d'un projet phare de type transport en commun en site propre (lourd). D'autre part, pour confronter nos hypothèses, nous avons pris le parti d'analyser la ville de Nice en tant que contre-exemple affichant une faible ouverture à la concertation avec la population.

A travers ces exemples, pour savoir dans quelle mesure la manière de faire agit sur le document lui-même, nous nous sommes attachés à comprendre les modalités concrètes de l'élaboration des PDU. Nous avons cherché en particulier à formaliser des articulations entre les divers tenants et aboutissants de la démarche PDU. C'est-à-dire entre les différents acteurs, leur poids dans la procédure, leur logique d'implication et la logique de portage des thématiques. Bien que volontairement orientées sur l'objet de la concertation avec la population, ces études de cas se sont inscrites de manière plus générale dans le programme de recherche OP4 (Observatoire des processus politiques de production des Plans de déplacements urbains) et ont suivi un schéma d'analyse plus élargi visant à mettre en exergue les capacités de la procédure PDU à entraîner la mise en œuvre de politiques locales innovantes.

L'hypothèse de la recherche OP4 n'étant « *pas de considérer le PDU comme une fin en soi mais comme un dispositif à la fois substantiel et procédural susceptible*

d'alimenter d'ultérieures politiques publiques locales de déplacements. En effet, parce qu'il produit de l'expertise, le PDU participe à l'évolution des référentiels (des schémas cognitifs qui problématisent la question des transports) ; parce qu'il construit des espaces publics de débats, le PDU transforme les systèmes d'actions (au profit éventuel de la cohérence et de la coordination). [Plus prosaïquement, l'entrée privilégiée a été] *le politique, le mot étant en l'occurrence à comprendre comme manière concertée de conduire une affaire. Comment se construit l'événement PDU dans une agglomération donnée ? Que motive la décision initiale d'ouverture du chantier ? Quels acteurs individuels et collectifs sont conviés, et par quels maîtres de cérémonie ? S'invitent-ils parfois de leur propre chef dans l'aventure ? Sur quelles scènes et avec quels accessoires techniques les thématiques se voient-elle abordées puis discutées, transformées, hiérarchisées ? Comment évolue le rôle respectif des acteurs au fur et à mesure du déroulement de l'action ? Comment se noue l'intrigue centrale qui va structurer l'ensemble de la procédure, dans la rationalité d'une articulation singulière entre des fins et des moyens ?* »[85].

Afin d'appréhender l'ensemble de ces questions, notre analyse de terrain[86] s'est basée à la fois sur une étude documentaire et sur plusieurs séries d'entretiens auprès des différents intervenants de la démarche PDU.

D'une part, nous avons analysé les documents affiliés à la démarche PDU, depuis le lancement jusqu'à l'approbation du projet : le Porter à connaissance de l'Etat (DDE), les comptes-rendus des réunions de travail, des forums, les débats publics et restreints, les différents documents de communication PDU (cf. 1.2.4) ; le(s) scénario(s) – ou variante(s) – proposés ; les expositions du projet arrêté, l'enquête publique, le document PDU approuvé après enquête, les modalités de suivi du PDU proposées.

[85] Offner Jean-Marc, *L'élaboration des Plans de déplacements urbains de la loi sur l'air de 1996 : le nécessaire renouveau des politiques locales de transport*, Synthèse de la recherche sur l'Observatoire des processus politiques de production des Plans de déplacements urbains (OP4), Latts, Février 2003, 26 pages, p. 7-8.

[86] Nos enquêtes/analyses de terrain se sont terminées courant 2002. Néanmoins, nos monographies ont, le cas échéant, été mises à jour.

D'autre part, nous avons organisé nos enquêtes selon quatre types d'acteurs : les responsables des politiques de déplacements et d'urbanisme (le maître d'ouvrage, les élus de l'agglomération, l'Etat (DDE), le département, la Région), les principaux acteurs de l'agglomération associés à la démarche PDU (exploitant TC, taxis, SNCF, chambres consulaires, pôles générateurs de flux), les techniciens et experts (agence d'urbanisme, bureau(x) d'études, services techniques en mairie), la population (associations, comité de quartiers, individus).

Ainsi, gardant pour filigrane le thème de la concertation avec la population, les monographies présentées proposent toutes deux parties visant à mettre en exergue l'effectivité ou non d'une démarche concertée : (i) une présentation synthétique de la construction locale de l'événement PDU et (ii) une analyse de l'éventuelle évolution des référentiels et du système de décision induite par la démarche PDU. D'autre part, chacune des monographies profite en annexe d'un descriptif qui détaille cinq points : le contexte et les enjeux, le fondement de la démarche, le processus d'élaboration, le contenu du plan, ainsi que la mise en œuvre et le suivi proposés.

2.1

Aix-en-Provence : l'ajournement d'une politique trop ambitieuse dans la ville de la sur-motorisation

2.1.1 Le PDU d'Aix-en-Provence : un affichage environnemental au secours des transports en commun

2.1.1.1 Le PDU d'Aix-en-Provence : de l'étalement urbain à la qualité de l'air
2.1.1.2 Une démarche courageuse pour un projet fantôme
2.1.1.3 L'élaboration du PDU : une stratégie de retranchement

2.1.2 Le PDU aixois : un avant-goût de l'intercommunalité

2.1.2.1 Le PDU aixois comme production d'expertise
2.1.2.2 Le PDU aixois comme espace de débat public

2.1.1 Le PDU d'Aix-en-Provence : un affichage environnemental au secours des transports en commun

2.1.1.1 Le PDU d'Aix-en-Provence : de l'étalement urbain à la qualité de l'air

« *Marseille, Aix-en-Provence, Etang de Berre, Aubagne et Vitrolles sont les quartiers d'une grande ville dont on ne connaît pas le nom parce qu'on ne connaît pas le territoire* »[87]. Deuxième pôle de cette aire métropolitaine marseillaise (AMM), ville-centre de la Communauté de communes du Pays d'Aix (CCPA : Aix-en-Provence et 30 communes) et sixième ville de France pour sa superficie (180 km²), Aix-en-Provence s'inscrit dans un espace urbain très éclaté. Soumise à une forte croissance démographique depuis 40 ans, le désir d'habitat individuel, la pénurie de l'offre de logement et la politique de l'Etat ont dispersé l'essentiel de sa population vers la périphérie et les communes voisines alors que l'hypercentre conservait la quasi-totalité des services et des activités. Ainsi, la longueur moyenne des trajets s'est considérablement accrue en s'accompagnant, face à l'absence de transports en commun performants et suffisamment fédérés, d'une hégémonie croissante de la voiture. En outre, cette dernière se superpose aux trafics nationaux de l'axe Paris-Nice (A7/A8), de l'arc méditerranéen (A9/A8) ou encore du sillon alpin (A51) qui traversent la ville. Par conséquent, couplé à cette situation de carrefour national et en se calant sur le système radial de la trame viaire, le phénomène de périurbanisation aixois a engendré une véritable asphyxie du fonctionnement urbain en faisant converger l'ensemble des flux sur son hypercentre.

Dès lors, si l'un des premiers enjeux de la métropolisation marseillaise vise aujourd'hui à améliorer la fluidité et l'accessibilité interne de son aire d'influence, le Plan de déplacements urbains aixois en devient un des éléments clefs. D'une part, bien que l'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) soit la commune d'Aix-en-Provence, l'élaboration du PDU s'est inscrite dans une logique

[87] Entretien avec Emmanuel Perreau, directeur d'études à l'AUPA, le 29/11/00.

intercommunale en cherchant à tenir compte des villes voisines et des autres PDU sur l'AMM (Aubagne, Etang de Berre, Gardanne et Marseille), d'autre part, le point d'ancrage de sa réflexion s'avère être la saturation du réseau routier qui se décline à la fois par les problèmes du tout automobile et de l'étalement urbain. Plus trivialement, avec un territoire qui s'étend sur 30 km du nord au sud et sur 15 km d'est en ouest pour une population inférieure à 135 000 habitants, soit une densité démographique dépassant à peine les 700 hab/km², et avec un taux de motorisation record de 2,46 voitures par ménage, « *la vraie question à Aix-en-Provence n'est pas d'avoir un emploi mais de l'atteindre ; on a besoin d'un permis de conduire avant d'avoir un permis de construire* »[88]. Pourtant, l'affichage du PDU n'est pas aussi simple.

Comment faire accepter des mesures visant à diminuer le trafic automobile face à un électorat largement dépendant de la voiture ? C'est le « plus » de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. L'élue responsable de la démarche, Françoise Brassard, précise que « *les Aixois sont riches, attachés à leur habitat individuel et ne prennent pas les transports en commun, par contre ils sont fiers du label station climatique et thermale de leur ville et, par le fait, ils sont très sensibles aux problèmes de pollution* »[89]. Aussi, depuis quelques années, la grande médiatisation des pics d'ozones estivaux dus aux émissions des carburants automobiles tend à déstabiliser ce label. Dès lors, avec une entrée qualité de l'air, le PDU reste dans la continuité de la charte pour l'environnement signée en 1996 et son lancement peut être accueilli favorablement.

Bénéficiant d'un affichage accommodant, l'élaboration du PDU ne s'est pas pour autant traduite par une simplicité procédurale. Au contraire, consciente des difficultés à réaliser un tel document dans le paysage aixois, l'AOTU a mis en place une véritable « artillerie » décisionnelle. Prise à bras le corps par les adjoints à l'environnement et aux transports, la démarche s'est ouverte aux acteurs institutionnels du Pays d'Aix et à la société civile avec, notamment, une large implication du monde associatif. En outre, un va-et-vient entre les organes

[88] ibidem
[89] Entretien avec Françoise Brassard, adjointe au Maire d'Aix-en-Provence déléguée à l'environnement, élue responsable du PDU.

décisionnels (comités de pilotage, techniques et consultatifs) a été organisé régulièrement afin d'obtenir une validation croisée des différentes étapes clefs. Engendrant plusieurs dizaines de réunions, cette procédure, qui s'est étalée sur trois ans, a classé l'AOTU aixoise parmi celles ayant mis le plus de temps pour élaborer leur document. Par ailleurs, alors que le PDU d'Aix-en-Provence se trouvait dans le peloton de tête des PDU Laure au lancement de sa démarche, il n'a finalement jamais été arrêté.

2.1.1.2 Une démarche courageuse pour un projet fantôme

Pionnier, aux dires des différents acteurs, le PDU se présente comme la première démarche de planification considérant Aix-en-Provence comme un carrefour urbain, interurbain et national. Bien que le développement de la ville ait toujours été soumis davantage à une pression extérieure qu'intérieure, aucun schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) n'a été élaboré à l'échelle de l'aire métropolitaine marseillaise, de l'agglomération ou encore de la commune ; et si la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'AMM a été entamée, elle n'est toujours pas sortie. En d'autres termes, laissant définir le réseau routier dans le seul fil de l'évolution du trafic, Aix-en-Provence se caractérise par la faillite relative de sa planification. La loi d'orientation des transports intérieurs (Loti) n'a d'ailleurs pas institué de Plan de déplacements urbains première génération. Ne l'obligeant pas, son intitulé ne l'incitait pas non plus. Il demandait, entre autres, des transports publics satisfaisant les catégories sociales défavorisées alors que la population aixoise est pro-voiture et majoritairement riche. Ainsi, à Aix-en-Provence, si le PDU version Laure reste avant tout une procédure qui a vu le jour grâce à l'obligation de la loi, sa tournure qualité de l'air a offert la possibilité d'aborder plus sereinement des thèmes jusqu'alors toujours censurés.

« *L'aubaine de la loi sur l'air a permis à un certain nombre d'élus volontaires de motiver des réflexions sur les incidences de la voiture particulières* »[90]. Autrement dit, l'affichage environnemental du PDU ne s'est pas traduit par une considération à

[90] ibidem

la marge des six orientations de la Laure. En outre, l'expérience Loti de l'élu responsable du PDU, qui a été impliquée dans le premier PDU grenoblois, a incité une démarche à la fois déterminée et largement participative. Constat reconnu par la DDE qui définit le plan de déplacements urbains aixois comme « *une procédure, au préalable, très courageuse vu le contexte local* »[91]. Le processus d'élaboration en est caractéristique. Associant la plupart des services techniques de la mairie, les grandes administrations d'Etat, le Conseil général, le Conseil régional, la CCPA, la CCI, l'ADEME, les exploitants transports, les taxis ainsi que le monde associatif et les comités de quartier, d'une part, chaque entité délibérative a été présidée par un élu et, d'autre part, toutes les décisions ont fait l'objet d'une validation croisée : celles du comité technique étaient entérinées par le comité de pilotage qui les soumettait au comité consultatif pour une validation finale. En d'autres termes, la procédure PDU a bénéficié d'un véritable portage politique et d'une confrontation poussée avec les avis et les attentes de la société civile.

Volontaire dans sa démarche, le PDU est tout aussi audacieux dans ses propositions d'actions. Aux regards des quatre ambitions principales du projet – (i) *offrir des alternatives crédibles sur des distances et des parcours où le mode TC peut réellement devenir concurrentiel* ; (ii) *proposer un éventail complet d'offre de transports* ; (iii) *promouvoir une politique des transports collectifs* ; (iiii) *engager la réflexion sur l'aménagement et l'urbanisme* – la question du tout automobile reprend le pas sur celle de l'environnement. Les objectifs quantifiés escomptent une augmentation de la part modale TC et modes doux ainsi qu'une diminution du trafic routier, mais c'est très certainement la réduction du stationnement en centre-ville, en tant que levier favorable au report TC, qui contrarie le plus les habitudes aixoises. Outre la mise en place de parking-relais et d'une réorganisation générale du stationnement (résidents, consommateurs, pendulaires), le PDU prévoit, d'une part, une révision du plan d'occupation des sols (POS) limitant le nombre de places exigées lors de la réalisation d'opérations d'urbanisme et, d'autre part, une étude spécifique afin de « coefficienter » les stationnements par logement et par bureau. A la différence des autres propositions qui, malgré de nouvelles contraintes, laissent

[91] Entretien avec Fabienne Carmignani, DDE des Bouches-du-Rhône, service déplacements et infrastructures de transport, le 29/11/00.

toujours le choix du mode, les orientations prises en matière de stationnement sont catégoriques. De plus, parce qu'elles n'incombent qu'à la ville d'Aix-en-Provence, leur mise en œuvre s'avère être plus facile et, par voie de conséquence, plus certaine. Proposition de loin la plus aventureuse dans le paysage aixois, la DDE la définit également comme « *la responsable de l'interruption du PDU* »[92].

« *Le seul gros débat contradictoire au cours de la démarche PDU a été celui du stationnement* »[93]. L'expérience, en 1998, du site propre bus sur le *Boulevard de la République* caractérise bien l'enjeu stationnement. Empêchant la double file, il n'a pas tenu une semaine face aux pétitions des commerçants et des usagers VP. Pourtant, dans son élan de cohérence et de volontariat, parce que les études montraient la nécessité de réduire le stationnement, le projet de PDU a maintenu ses choix. « Péché d'orgueil », cette attitude avait peut-être oublié la nécessité de passer en enquête publique et par voie de conséquence de mettre sur la table un choix politique en désaccord avec l'opinion majoritaire de la population quelques mois avant les élections municipales. Ainsi, malgré la densité de la démarche et du contenu, le procédure PDU finalisée en juin 2000 a été ajournée.

2.1.1.3 L'élaboration du PDU : une stratégie de retranchement

La consultation du préfet, des conseils municipaux, généraux et régionaux a été différée pour ne pas avoir à arrêter le projet PDU et, par voie de conséquence, à rentrer dans une procédure d'enquête publique trop proche des municipales de mars 2001. L'AOTU aixoise s'est ainsi protégée d'une confrontation populaire prématurée au vu de l'échéancier électoral. Clôturant l'événement PDU, cette stratégie de retranchement s'est révélée une conduite générale tout au long de l'élaboration.

[92] ibidem
[93] Entretien avec Jean-Luc Sidoine, chef de projet PDU, département planification et régulation urbaine de la ville d'Aix-en-Provence, le 30/11/00.

2.1.1.3.1 Un retranchement thématique

Sans revenir sur les enjeux aixois d'un affichage environnemental, il est intéressant de mettre en exergue la prudence de l'AOTU quant à la présentation du document. Cette dernière s'appuie régulièrement sur le plan régional pour la qualité de l'air (PRQA) et lorsque la DTA devient un référent c'est en tant que promotion du développement durable. De plus, l'exercice de style s'attache à introduire l'ensemble des propositions par le biais d'une accroche pollution atmosphérique. Monopolisant plus de la moitié du document, le diagnostic en est caractéristique. Il n'aborde les conditions de déplacements et de stationnement qu'après un large constat sur la dégradation de la qualité de l'air. Constat qu'il impute d'ailleurs à l'augmentation inquiétante de la pollution VP par opposition à une baisse tendancielle des émissions industrielles. Enfin, balisant sa démarche jusqu'au bout, outre le Porter à connaissance de l'Etat, le PRQA reste le seul document annexé au PDU.

2.1.1.3.2 Un retranchement décisionnel

« C'est pas ma faute ! » pourraient-ils dire à tour de rôle. De l'état des lieux aux propositions du PDU, jamais un responsable unique et direct n'est désigné. C'est au contraire une responsabilité partagée qui est affichée. D'une part, sur le plan de la configuration territoriale, le président des comités de pilotage et technique affirme que « *les erreurs d'analyses de la DATAR, encourageant un système de transport en étoile autour de Marseille en oubliant le pôle secondaire d'Aix-en-Provence, ont fait perdre plus de dix ans à la planification locale* »[94] ou encore le directeur des études de l'agence d'urbanisme regrette « *l'absence d'architecture institutionnelle supracommunale à laquelle devrait pouvoir se raccrocher une réflexion communale telle que celle du PDU* »[95]. D'autre part, sur le plan des modalités d'actions, il n'y a pas un portage politique mais des portages politiques. Le maire ne s'est pas impliqué en personne dans la démarche, il en a délégué la responsabilité à plusieurs de ses adjoints. En effet, si c'est stratégiquement la direction de l'environnement qui a été choisie pour représenter le PDU, elle l'a piloté avec l'élu aux transports et elle a

[94] Entretien avec Jacques Lengrand, adjoint au maire d'Aix-en-Provence délégué aux transports, à la circulation et à l'université, président des comités de pilotage et technique du PDU, le 30/11/00.
[95] Entretien avec Emmanuel Perreau, directeur d'études à l'AUPA, le 29/11/00.

associé les délégués à l'économie et aux grands travaux. Ce groupuscule décisionnel, « *se traduisant in fine par des élus qui ne portent pas forcément le même projet* »[96], contourne un portage mayoral franc et massif du PDU peut-être trop risqué au vu de ses diverses propositions sur la diminution du trafic automobile.

2.1.1.3.3 Un retranchement démocratique

« *Aix-en-Provence attendait la nécessité de se mettre au boulot, l'Etat nous y a obligé et on l'a fait en concertation comme ça on n'était pas responsable* »[97]. Cette déclaration, peut-être un peu réductrice au vu des différentes revendications reprises dans le projet de PDU, présente néanmoins la concertation comme un des bastions de la procédure. Outre les comités de pilotage et techniques, un comité dit consultatif a été mis en place. S'il permettait aux élus et aux techniciens de confronter les avis et les attentes de la société civile, il devenait également le lieu idéal pour faire « *prendre conscience à la population de la difficile mise en œuvre d'une démarche telle que le PDU* »[98]. De plus, très organisés, ces comités se sont attachés à ne pas mélanger les genres. D'une part, les participants ont été invités selon quatre groupes de travail distincts, d'autre part, ils n'ont jamais dialogué avec les bureaux d'études. C'est un comité restreint, composé des élus pilotes, de l'AUPA et du département planification et régulation urbaine, qui faisait le relais. Le chef de projet PDU dit que par cette démarche « *les élus cherchaient avant tout à maîtriser ce qui allait ou pouvait se faire* »[99]. Enfin, si les nombreuses réunions instituées par le PDU ont fait l'objet d'un essoufflement participatif, il ne pourra pas être reproché à la démarche son manque de volontarisme.

2.1.1.3.4 Un retranchement institutionnel

« *On aurait pu faire passer le PDU mais face au périmètre des transports en commun et aux compétences de la future communauté d'agglomération il n'était plus*

[96] ibidem
[97] ibidem
[98] Entretien avec Jacques Lengrand, adjoint au maire d'Aix-en-Provence délégué aux transports, à la circulation et à l'université, président des comités de pilotage et technique du PDU, le 30/11/00
[99] Entretien avec Jean-Luc Sidoine, chef de projet PDU, département planification et régulation urbaine de la ville d'Aix-en-Provence, le 30/11/00.

valable »[100]. Voilà en une phrase l'épilogue PDU. Alors que les élus et les techniciens s'attachent à présenter leur plan de déplacements urbains comme une démarche cohérente, ambitieuse et volontaire, ils en justifient l'ajournement par la mise en place d'une nouvelle autorité organisatrice qui invalide les propositions d'actions. Pourtant, plus qu'une incohérence institutionnelle, c'est davantage l'agenda électoral qui semble expliquer cette suspension. D'une part, l'adjoint délégué au transport ne remet pas en cause l'ensemble des propositions PDU mais, au contraire, il en escompte les premières mises en œuvre dès juin 2001, d'autre part, rappelant qu'Aix-en-Provence est une ville d'avocats très procédurière, l'élue responsable de la démarche admet la vulnérabilité d'un tel document à la veille des municipales : « *s'il y a une brèche, l'opposition ne manquera pas d'attaquer pour vice de forme et ce pendant les élections* »[101]. Arrivant à échéance trop tôt ou trop tard, le projet de PDU se termine néanmoins par là où il aurait dû démarrer. « *Malgré les diverses propositions qui en ressortent, un PDU communal n'avait pas de sens opératoire d'autant plus que les études de la DTA diagnostiquaient déjà un système polycentrique métropolitain. On a commencé par la fin avant d'avoir fait le début, à savoir une structure intercommunale des transports* »[102].

****

Aux dires des différents acteurs, si la procédure se trouve aujourd'hui ajournée, il semble cependant que grâce à son entrée « loi sur l'air » elle a lancé un changement de mentalité. « *A Aix-en-Provence, le PDU c'est une mise en bouche, une pédagogie que l'on se distribue, un outil de prospective qui révèle des contraintes* »[103].

[100] Entretien avec Françoise Brassard, adjointe au Maire d'Aix-en-Provence déléguée à l'environnement, élue responsable du PDU.
[101] ibidem
[102] Entretien avec Emmanuel Perreau, directeur d'études à l'AUPA, le 29/11/00.
[103] ibidem

2.1.2 Le PDU aixois : un avant-goût de l'intercommunalité

Davantage marquée par la satellisation de ses pôles que par sa cohérence territoriale, l'aire métropolitaine marseillaise connaît aujourd'hui les limites d'un fonctionnement urbain appuyé sur la voiture particulière. Alors qu'elle est confrontée à une saturation croissante de son réseau viaire, elle ne peut se retrancher sur les transports en commun, toujours restés à la marge de la planification locale. En effet, l'éclatement urbain ne facilite pas la mise en place d'un réseau TC performant et la configuration institutionnelle de l'AMM, juxtaposant une multitude d'autorités organisatrices et d'exploitants, n'a pas non plus permis celle d'un réseau TC suffisamment fédéré. C'est dans ce contexte, initialement porté et désormais dominé par la voiture, que le PDU aixois a fait son entrée en se présentant comme « *l'occasion de restituer la ville et ses développements dans un schéma directeur global des déplacements tous modes* »[104]. Ainsi, en proposant des solutions alternatives au tout automobile intégrant une logique intercommunale, et en l'absence de toute autre démarche à cette échelle, le PDU aixois peut se définir comme la mise en œuvre d'une première réflexion sur la cohérence des politiques d'urbanisme et de déplacements.

2.1.2.1 Le PDU aixois comme production d'expertise

2.1.2.1.1 L'expertise savante : un révélateur des dysfonctionnements

Initialement considéré comme une contrainte imposée par la loi sur l'air, les études que le plan de déplacements urbains a instituées incitent ses différents protagonistes à le définir aujourd'hui comme une nécessité : « *le PDU a affiché un certain nombre d'éléments qui ont été une révélation pour les nouvelles et les anciennes équipes* »[105]. Parce qu'aucune démarche visant à développer les modes alternatifs à la VP, ou de

[104] Prédiagnostic, PDU d'Aix-en-Provence, AUPA, février 1998.
[105] Entretien avec Françoise Brassard, adjointe au Maire d'Aix-en-Provence déléguée à l'environnement, élue responsable du PDU.

manière plus générale à adopter une approche globale des déplacements, ne s'est risquée face à un électorat largement dépendant de la voiture, à l'aube de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, le problème de la saturation routière est davantage ressenti comme une fatalité que comme une conséquence. Il faut, en effet, attendre l'année 1996 pour voir émerger les premières études mettant en exergue le retard pris depuis quarante ans en matière de planification des déplacements.

Facteur déclenchant, la promulgation de la Laure s'est en premier lieu accompagnée d'une enquête globale sur les déplacements à l'échelle de l'aire métropolitaine marseillaise. Associant pour la première fois l'ensemble des partenaires institutionnels sur l'AMM, la réalisation de cette enquête s'est avérée être une prise de conscience générale quant aux problèmes induits par le tout automobile. Montrant que la voiture sortait grande favorite des déplacements alors que le développement des modes alternatifs bénéficiait de réelles potentialités, elle conclut par une remise en cause de la logique de planification : « *Ne faut-il pas repenser notre territoire et nos investissements en rééquilibrant l'espace afin de permettre aux transports publics mais aussi à la marche à pied de bénéficier de leur juste place ?* »[106]. Emboîtant le pas de l'enquête, bien que la DDE reste très gourmande d'infrastructures routières en tant que remède à la saturation, le Porter à connaissance de l'Etat insiste sur la nécessité d'organiser un système global des déplacements *via* notamment un développement significatif des transports en commun. Face à ce paradoxe étatique d'un développement combiné de la voirie et des modes alternatifs, l'autorité organisatrice aixoise a fait le choix de privilégier les TC plutôt que les routes : « *sur Aix on a appris que les infrastructures ne résolvent rien, en effet si on crée une infrastructure nouvelle, cinq ans plus tard elle sera confrontée au même problème de saturation* »[107]. Ainsi, pour lutter contre la fuite en avant de l'utilisation VP, les transports en commun sont devenus le fer de lance des différentes propositions avancées par les techniciens.

Parce que tout restait à faire en matière de TC et que la cohérence urbanisme – déplacements n'avait jamais été évoquée, l'imbrication de ces deux constats aixois a

[106] enquête déplacements de l'AMM, 1997.
[107] Entretien avec Jean-Luc Sidoine, chef de projet PDU, département planification et régulation urbaine de la ville d'Aix-en-Provence, le 30/11/00.

fait que l'AOTU a profité du premier pour chercher à résoudre le second. Ainsi, que ce soit le département *Planification et Régulation Urbaine* de la mairie (en tant que maître d'ouvrage), l'AUPA (en tant que qu'assistante à la maîtrise d'ouvrage) ou encore les bureaux d'études, tous les techniciens mandatés se sont efforcés de répondre à la tendance générale en focalisant l'ensemble de leurs solutions sur le développement et la promotion des transports en commun. Promotion qu'ils ont d'ailleurs agrégée à une prise de position délicate dans le paysage aixois : la réorganisation du stationnement. Prenant notamment la forme d'une réduction du stationnement en centre-ville, cette dernière vise à limiter l'accès de l'hypercentre à la voiture tout en libérant l'espace pour les TC.

Les trois scénarios élaborés vont dans le sens d'une extension de l'offre TC et c'est sur le plus volontariste que se cale le projet en allant jusqu'à proposer une ligne TC forte de type site propre bus et espérer un site propre ferré. Par ailleurs, marquant le privilège donné aux transports en commun dans la démarche, sur les quatre ambitions affichées dans le document PDU, l'amélioration des TC en monopolise trois et l'engagement d'une réflexion sur l'aménagement et l'urbanisme ne se retrouve qu'en dernière position. Cette considération à la marge de l'aménagement urbain se confirme également à la lecture des huit propositions d'actions où l'hypothétique (parce que dépendant de la « à l'époque » future Communauté d'agglomération du Pays d'Aix instituée le 1er janvier 2001) mise en place d'une « *politique urbaine et d'intégration supérieure entre aménagement du territoire et réseaux de transport* »[108] ne prend que la septième place, juste avant les moyens nécessaires à l'information et la communication.

Prise de conscience collective de la suprématie automobile (malgré la volonté de l'Etat quant à la création de nouvelles voiries), le PDU aixois se présente comme une procédure qui répond avant tout à l'enjeu déplacement et qui, par voie de conséquence, diffère l'enjeu urbanisme. En d'autres termes, si l'aspect « modes alternatifs à la voiture » est largement traité, la prise en compte de la forme urbaine est réduite au rang des effets induits par les politiques de transports engagées. Ainsi,

[108] Projet de Plan de déplacements urbains, Ville d'Aix-en-Provence, ATT – BETURE Conseil, juin 2000.

alors que la logique des plans de déplacements urbains s'inscrit *a priori* dans la problématique d'une cohérence urbanisme – déplacements, les carences flagrantes en matière de TC à Aix-en-Provence ont amené les techniciens à considérer le PDU avant tout comme une politique des déplacements, voire des transports en commun.

2.1.2.1.2 L'expertise participante : une évolution des mentalités

Largement appréhendés par l'expertise savante, les transports en commun ont également trouvé un appui de taille auprès du public. En effet, alors qu'en matière de déplacements la logique prédominante était celle de l'automobile, l'affichage environnemental du PDU a généré une véritable émulation pour les modes alternatifs du côté associatif.

Outre les usagers qui se sont associés aux solutions avancées en matière de TC, les associations de parents d'élèves, *a priori* plus éloignées de la problématique PDU, ont forci le trait en corrélant indirectement le problème des transports à celui de l'urbanisme. Elles représentent une population touchée de plein fouet par le territoire fonctionnel aixois qui se caractérise par un hypercentre accueillant la quasi-totalité des services et des activités pour des périphéries de plus en plus éloignées vouées essentiellement à l'habitat. En effet, les établissements scolaires sont tous situés dans le centre historique et, pour y accéder de la périphérie, le mode le plus efficace reste la voiture. En d'autres termes, la mobilité quotidienne des parents d'élèves est largement dépendante de l'agenda scolaire de leurs enfants. Dès lors, « *s'ils ont insisté sur l'amélioration des transports scolaires en vue de réduire les temps d'attentes* » – telle que la proposition inscrite dans le document PDU d'une harmonisation des horaires TC et des entrées/sorties des établissements – « *en regrettant l'absence d'écoles, collèges ou lycées proches de leur habitat, ils ont également mis le doigt sur une périphérie trop dépendante du centre* »[109]. Alors que leur participation était due aux questions de pollution de l'air ou de sécurité routière (nuisant chacune à la santé de leur « chérubin »), leur intervention a, d'une part, pris la forme d'une demande TC en décalage avec leur discours initialement pro-VP et,

[109] Entretien avec Jacques Lengrand, adjoint au maire d'Aix-en-Provence délégué aux transports, à la circulation et à l'université, président des comités de pilotage et technique du PDU, le 30/11/00.

d'autre part, corroboré le débat des incohérences déplacement – urbanisme, débat *a priori* différé et, par le fait, peu solutionné par les techniciens.

Par ailleurs, le monde associatif a parachevé l'aspect modes alternatifs, originellement dédié au transports en commun, en l'élargissant aux modes doux. En effet, pour des raisons de budget, si le consortium de bureaux d'études retenu regroupait ATT, BETURE, ISIS et ALTERMODAL, ce dernier, expressément mandaté pour son expérience dans les modes doux, a disparu du panel initial avec son expertise et, comme nous l'avons vu précédemment, les techniciens ont essentiellement considéré le report modal vers les TC.

Ainsi, instauré en 1997 sous l'impulsion de Françoise Brassard, pour favoriser la mise en œuvre de la charte de l'environnement et avec pour mission d'établir une synergie entre les différents acteurs associatifs, institutionnels et socio-professionnels quant aux enjeux de l'environnement, *l'Atelier de l'environnement* s'est inscrit en tant que force de proposition et aide à la décision dans la démarche PDU afin de combler les carences en circulation douce.

Pour ce faire, un comité permanent, sous le nom de *Réseau Vert*, a été constitué. En vue d'étendre l'utilisation des modes doux aujourd'hui trop circonscrites aux loisirs, son rôle a été de recenser les opportunités et les besoins en matière de déplacements des piétons et des cyclistes comme mode complémentaire à la VP et au TC ou plus strictement comme alternative. Ce recensement a débouché sur la réalisation d'un manuel (le *Livre Blanc*) proposant une cartographie explicite des itinéraires piétons et vélos ainsi qu'une méthodologie d'aménagement détaillée et différenciée selon les secteurs traversés. De plus, les circulations douces y sont considérées comme le moyen de favoriser une urbanisation de proximité : « *transférer un idéal d'habitat aujourd'hui porté sur la maison individuelle isolée, à la campagne et loin de la ville, vers un idéal porté sur l'habitat en quartier de ville, proche des équipements et des lieux de travail, où les facilités de liaisons et d'accès en modes doux sont synonymes de cadre de vie de qualité* »[110]. En outre, marquant leur pertinence, si les propositions de *l'Atelier de l'environnement* sont pour la plupart inscrites par le document PDU,

[110] *Livre Blanc*, Atelier de l'environnement, juillet 1999.

on retrouve également la cartographie soumise par le *Livre Blanc*. Par ce biais, l'AOTU concède une réelle reconnaissance à l'*Atelier de l'environnement* qu'il justifiera lui-même par « *l'apport d'une approche fine de terrain que les élus et les techniciens n'ont pas* »[111].

Tout en accompagnant la prise en compte des TC dans la démarche PDU, la participation associative a donc permis la mise sur l'agenda de différents thèmes qui, d'une part, auraient été traités à la marge sans leur intervention et, d'autre part, ont entraîné un nouveau regard sur la suprématie VP. De plus, alors que l'expertise savante ne l'y incitait pas, l'expertise participante a su corréler la problématique transport à celle de l'urbanisme. Enfin, au vu des actions proposées dans le document PDU, si le plan de déplacements urbains aixois profite de la plus-value associative, c'est parce que « *derrière un vernis environnemental, il a été considéré comme une méthode de travail, de réflexion et de concertation afin d'aboutir à un changement de mentalité* »[112].

Partant d'une culture zéro sur les déplacements, l'AOTU aixoise n'a peut-être pas rattrapé tout son retard en trois ans de PDU mais elle part sur des bases *a priori* en large décalage avec les coutumes aixoises. Outre le discours général qui ne se veut plus tout voiture, celui, sous-jacent, de l'intermodalité – caractérisée par les actions volontaristes en matière de TC, de stationnement ou encore de modes doux – donne du grain à moudre pour la mise en place de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix instituée au 1er janvier 2001.

[111] Entretien avec Pierre Deschamps, coordonnateur du *Réseau Vert*, *Atelier de l'environnement*, le 30/11/00.
[112] Entretien avec Françoise Brassard, adjointe au Maire d'Aix-en-Provence déléguée à l'environnement, élue responsable du PDU.

2.1.2.2 Le PDU aixois comme espace de débat public

2.1.2.2.1 Une ouverture organisée du système décisionnel aixois

« *Avant d'être une solution, le PDU aixois est une communication visant à faire prendre conscience des difficultés locales* »[113]. Si les différentes actions proposées pour lutter contre le tout automobile ne font pas encore l'objet d'un consensus général – la réorganisation du stationnement en est un exemple caractéristique – le constat des difficultés induites par la suprématie VP est aujourd'hui homologué par l'ensemble des acteurs aixois qu'ils soient élus, institutionnels, techniciens, associatifs ou tout simplement habitants. En d'autres termes, « *considéré au préalable moins comme un outil d'actions que comme un révélateur* »[114], le PDU a réussi son pari.

En effet, consciente des difficultés à élaborer un PDU dans un climat pro-voiture, l'AOTU a cherché à motiver le plus grand nombre d'acteurs sur les enjeux d'un tel document afin de les impliquer directement dans la problématisation des déplacements et, par le fait, de partager, si ne ce n'est les propositions d'actions, du moins le constat latent d'une fuite en avant de l'utilisation de la voiture particulière. Pour ce faire, en s'appuyant sur un affichage environnemental, elle a mis en place un système décisionnel très organisé prenant la forme d'une véritable campagne d'information voire de formation.

Parce qu'ils se retrouvent dans la plupart des PDU, nous ne rentrerons pas dans les détails des deux organes que sont les comités de pilotage et technique mais nous noterons la pluralité de leurs participants (élus, institutionnels et société civile) et l'implication politique dont ils ont fait l'objet en étant présidés par un élu. Implication qui s'est révélée être une attitude générale pour l'ensemble de la démarche, y compris pour les comités consultatifs qui, regroupant l'essentiel du monde associatif, se présentent *in fine* comme le noyau dur des différents avis et attentes de la population.

[113] Entretien avec Emmanuel Perreau, directeur d'études à l'AUPA, le 29/11/00.
[114] Entretien avec Françoise Brassard, adjointe au Maire d'Aix-en-Provence déléguée à l'environnement, élue responsable du PDU.

Ouvrant la procédure décisionnelle à la société civile, la constitution de ces comités consultatifs n'est pas la première expérience du genre à Aix-en-Provence. La ville est depuis longtemps caractérisée par son action associative et ce notamment à travers l'effervescence des comités d'intérêts de quartiers (CIQ) qui font régulièrement valoir leurs revendications auprès de la municipalité. Par ailleurs, le récent réaménagement du boulevard urbain central d'Aix-en-Provence (le Cours Mirabeau), visant à y réduire la circulation automobile et à y interdire son stationnement, a fait l'objet d'une large consultation de la population et de la première mise en place d'un comité consultatif. Si le choix du projet architectural n'a pas suivi la majorité consultée, cette expérience est néanmoins considérée comme une véritable réussite par la municipalité. Réussite quant au nombre de participants (le comité regroupait 60 membres et il a été suivi d'une consultation de la population qui s'est soldée par 8500 bulletins réponse) mais également quant au changement de mentalité qu'elle a accompagné. En effet, en décalage avec les habitudes pro-voiture, l'intention initiale du réaménagement, se résumant à une réduction du trafic VP, a connu un large consensus. Dès lors, aussi micro soit-elle, parce qu'elle a réussi le pari de mettre sur la scène publique des problématiques VP, l'expérience du Cours Mirabeau s'est révélée être une attitude à suivre pour la démarche PDU.

L'AOTU s'est empressée de transformer l'essai en affinant le système. Touchant une arène beaucoup plus large, l'élaboration du PDU a institué l'organisation de quatre comités consultatifs : (i) Activités économiques, éducation et déplacements ; (ii) Environnement, cadre de vie et déplacements ; (iii) Transports collectifs et déplacements ; (iiii) Voirie, circulation, stationnement et déplacements. Regroupant chacun des institutions administratives, des techniciens, des acteurs économiques, des exploitants de transport publics ainsi que des instances représentatives de la population et ayant pour dénominateur commun les déplacements, les comités ont néanmoins travaillé en vase clos. La volonté était de ne pas confronter directement les opposants – du type commerçants pro-stationnement contre usagers TC ou modes doux – mais de faire évoluer leurs revendications par l'intermédiaire de leur président (élu délégué à l'économie pour le premier comité, à l'environnement pour le second, aux transports et à la circulation pour le troisième et aux grands travaux pour le dernier) qui avaient pour mission de faire le relais avec les bureaux d'étude et entre

les comités. Aussi, indirectement interactives, les nombreuses rencontres induites par les comités consultatifs ont permis de déboucher sur des consensus *a priori* difficiles, telles que l'importance donnée désormais au TC par rapport à la voiture. En d'autres termes, bien que la multiplicité des réunions de travail se soit accompagnée d'un essoufflement participatif, les différents acteurs reconnaissent l'importance de la démarche. Les associations considèrent qu'elle a permis, entre autres, « *de faire comprendre que les modes alternatifs bénéficiaient de réelles potentialités et qu'il y avait des gens qui travaillaient déjà dessus* »[115], et l'élue responsable du PDU la définit « *comme un apprentissage réciproque entre les élus, les techniciens et la société civile et comme une nécessité si l'autorité souhaite profiter de la force de proposition des différents intervenants* »[116].

Par ailleurs, l'intérêt porté aux comités consultatifs ne s'arrête pas au PDU. Deuxième expérience après celle du cours Mirabeau, ils semblent avoir fondé l'utilité d'une ouverture de la procédure décisionnelle : « *si la question du degré d'ouverture doit être posée, spontanément on aimerait continuer la démarche des comités consultatifs* »[117].

2.1.2.2.2 La communauté d'agglomération et l'ajournement rhétorique du PDU

« *Tant dans son élaboration que dans son contenu, la pertinence du PDU est d'avoir lancé la réflexion sur l'intercommunalité* »[118]; « *Le PDU c'est la confirmation que les problèmes de déplacements dépassent largement le cadre purement aixois* »[119]; « *Si les choses n'étaient pas claires, j'espère que l'élaboration du PDU aura au moins entériné le fait que le PTU aixois n'est pas bon* »[120]… Voilà à peu près le discours général qui clos l'aventure PDU par un ajournement. A priori, le PDU semble avoir levé le voile d'une incohérence institutionnelle qui interdit d'arrêter le document, et donc de l'approuver. Néanmoins, l'explication rhétorique est tentante. En effet, est-ce

[115] Entretien avec Pierre Deschamps, coordonnateur du *Réseau Vert, Atelier de l'environnement*, le 30/11/00.
[116] Entretien avec Françoise Brassard, adjointe au Maire d'Aix-en-Provence déléguée à l'environnement, élue responsable du PDU.
[117] Entretien avec Jean-Luc Sidoine, chef de projet PDU, département planification et régulation urbaine de la ville d'Aix-en-Provence, le 30/11/00.
[118] ibidem
[119] Entretien avec Emmanuel Perreau, directeur d'études à l'AUPA, le 29/11/00.
[120] Entretien avec Olivier Doménach, association Maison de la Nature, 01/12/00.

que la réflexion PDU a permis de déboucher sur la priorité de mettre en place une communauté d'agglomération ou est-ce que cette dernière est arrivée à point nommé pour ne pas avoir à sortir un document électoralement dangereux ? Si, comme nous l'avons vu précédemment, la deuxième version semble la plus probable, il n'empêche que la démarche PDU a su ouvrir la porte de l'intercommunalité. Le rôle de l'agence d'urbanisme du Pays d'Aix (AUPA) dans le PDU en est d'ailleurs un révélateur significatif.

Consciente des difficultés spatiales et institutionnelles qui la caractérisent, l'AOTU s'est attachée à prendre en compte les interdépendances entre la ville-centre et la périphérie. Aussi, parce que ces interdépendances étaient flagrantes sur le bassin de vie de la communauté de communes du Pays d'Aix (CCPA), l'implication de l'AUPA s'est avérée indispensable. D'une part, désignée pour réaliser une exploitation et une analyse spécifique – pour Aix-en-Provence et son aire d'influence – de l'enquête globale sur les déplacements de l'AMM et, d'autre part, effectuant un travail régulier de coordination de partenariat au sein de la communauté de communes, son statut permettait d'intégrer légitimement les questions à l'échelle du Pays d'Aix. Dès lors, c'est une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage qui lui a été confiée. Outre le fait que l'AUPA a réalisé le prédiagnostic, elle a apporté ses conseils et son éclairage au cours des différentes étapes de l'élaboration du PDU ; elle a contribué à une articulation avec les autres PDU de l'AMM ; elle a effectué un travail de liaison et d'information réciproque de tous les partenaires ; elle a préparé et animé les comités de pilotage et technique ; elle a organisé les groupes de travail thématiques. Par ailleurs, « *si l'équipe de l'agence d'urbanisme a pu mettre à l'épreuve son discours pro-intercommunalité, son action a bénéficié d'une large reconnaissance de la municipalité aixoise* »[121].

Enfin, si la création d'une communauté d'agglomération à Aix-en-Provence qui ignore Marseille et celle d'une communauté urbaine à Marseille qui ignore Aix-en-Provence peuvent paraître équivoques, grâce au plan de déplacements urbains l'AOTU aixoise se sera fait ses premières armes quant à l'intercommunalité.

[121] Entretien avec Fabienne Carmignani, DDE des Bouches-du-Rhône, service déplacements et infrastructures de transport, le 29/11/00.

2.2

Caen :

Du TVR technologique

au tramway environnemental

2.2.1 Le PDU caennais : une procédure en vue d'une légitimation du TVR

2.1.1.1 Le PDU : comment remettre son tramway sur le métier ?
2.1.1.2 Un TCSP rejeté et un schéma directeur favorable à la voiture : une entrée en matière difficile pour le PDU caennais
2.1.1.3 La démarche PDU : une stratégie d'ouverture pour un portage collectif

2.2.2 Le PDU caennais : entre construction et reconstruction du débat local, la reproblématisation des enjeux déplacements

2.2.2.1 Le PDU caennais comme production d'expertise
2.2.2.2 Le PDU caennais comme espace de débat public

2.2.1 Le PDU caennais : Une procédure ouverte en vue d'une légitimation du TVR

2.2.1.1 Le PDU : comment remettre son tramway sur le métier ?

Avec une superficie de 132 km² pour 199 000 habitants, l'agglomération caennaise (Caen et 17 communes) s'impose à plusieurs titres comme capitale de la région Basse-Normandie. Outre un niveau d'équipements et de services qui n'a rien à envier à d'autres agglomérations de son rang (un Zénith, un Stade de 20 000 places, un Marché d'Intérêt Régional…), Caen a connu un fort développement de la recherche et de la haute technologie : les centres de recherche sont nombreux, l'université dispose de trois campus, le Plan Université 2000 prévoit 36000 étudiants et se décline par les créations d'une troisième école d'ingénieurs, d'un institut européen de Droit des Affaires et d'un institut franco-américain, enfin, Synergia, le technopole Caen – Normandie, est un succès. En d'autres termes, l'agglomération caennaise se présente comme un pôle majeur de développement et de ressources que confirment d'ailleurs un niveau de qualification de l'emploi élevé, un taux relativement important de population jeune ainsi qu'une aire d'attraction comprenant 277 communes.

Dotée d'un fort potentiel socio-économique, l'agglomération caennaise dispose également d'un réseau de transports collectifs de qualité. Il présente un bon maillage, une bonne offre et un bon usage (comparativement aux agglomérations de taille similaire) ainsi qu'une couverture des dépenses par des recettes légèrement supérieure à la moyenne. Pourtant, confronté à un phénomène d'étalement urbain synonyme d'accroissement des déplacements VP et de saturation des axes routiers, le réseau TC se trouve pénalisé par des temps de parcours trop longs engendrant une baisse de la vitesse commerciale, des fréquences insuffisantes, une part de clientèle non captive trop faible et un manque de desserte inter-quartiers. Dès lors, la remise en cause d'un réseau TC reconnu *a priori* de bonne qualité vient entacher l'image d'une agglomération tournée vers l'avenir.

Constat posé en 1998, ce problème avait pourtant été soulevé dès la fin des années 1980. L'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU), le Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération caennaise (SMTCAC) aujourd'hui nommée Viacités, réfléchit alors à l'opportunité d'un nouveau mode TC pour maintenir à niveau son réseau. Parce qu'elle n'a que la vocation transport en commun et qu'à l'époque elle est le seul organisme intercommunal pouvant intervenir sur l'étalement urbain, l'AOTU va utiliser le levier TC avec comme solution dite idéale le transport en commun en site propre (TCSP) version tramway. Le ton est ainsi donné aux enjeux caennais d'aménagement du territoire. En effet, partageant le périmètre des 19 communes du SMTCAC, le Syndicat intercommunal d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération caennaise (50 communes) et le District du Grand Caen (18 communes) créés respectivement en 1988 et en 1990 seront soumis à l'enjeu TCSP. Le premier le parachève *via* la révision du schéma directeur nouvellement approuvé en 1994, et le second l'entraîne en développant une action permanente dans le domaine des investissements structurants nouveaux.

Par ailleurs, outre ses avantages techniques, le TCSP s'avère être un véritable enjeu politique pour Caen qui serait la première agglomération de moins de 200 000 habitants à avoir son tramway. Qui dit enjeu politique dit portage politique et c'est François Solignac-Lecomte, alors premier adjoint au maire de Caen et président du SMTCAC, qui endosse la responsabilité. Porteur exclusif du projet, il est persuadé de sa pertinence et le défend comme un progrès technologique nécessaire aux caennais pour relier au plus vite et au mieux la ville-centre et sa banlieue. En 1991, le projet prend désormais le nom de TVR (transport sur voie réservée) et le dossier progresse jusqu'en 1994 avec la désignation du constructeur. Les élus sûrs de leur choix et les techniciens sûrs de leur fait, un parcours s'annonce sans faute jusqu'à l'inauguration du TVR. Néanmoins, les riverains s'inquiètent, les associations s'en mêlent, les commerçants protestent et l'opposition politique critique. La polémique instaurée, François Solignac-Lecomte persuade le maire RPR, Jean-Marie Girault, d'organiser un référendum local qui renverra les contestataires dans leur camp. Pari perdu, en juillet 1996 le référendum dit non au TVR. L'autorité n'entend pourtant pas la sanction qu'elle ne considère pas comme un révélateur des attentes de la population parce que le référendum n'a regroupé que 12% des électeurs inscrits. Mais, deux ans

plus tard, le TVR est confronté à un obstacle de taille : le 20 avril 1998, l'enquête d'utilité publique donne un avis défavorable. Cet échec cinglant met à mal la crédibilité de la collectivité et de ses élus qui décident d'écarter le porteur d'un projet désavoué : François Solignac-Lecomte démissionne de la présidence de Viacités. Et, coup de théâtre après une série de malchances, en août 1999, le Conseil d'Etat reconnaît d'utilité publique la réalisation de la première ligne de tramway de l'agglomération caennaise.

C'est en regard de l'histoire du TVR qu'il faut comprendre celle du plan de déplacements urbains. Tout d'abord, l'absence de PDU version Loi d'orientation des transports intérieurs est à corréler au contexte local qui ne soulevait aucun problème flagrant quant aux TC et donc qui n'incitait pas à la mise en œuvre d'une démarche visant, entre autre, à réorganiser la circulation. Ensuite, lorsque les transports en commun ont commencé à perdre de leur qualité, la solution TVR a mobilisé l'ensemble des énergies techniques et institutionnelles. Il n'y avait ni la place ni le temps pour une procédure considérée par les différents acteurs locaux comme un simple document de planification qui, à la différence du dossier TVR, n'apportait pas d'actions concrètes. Enfin, la démarche a réellement décollé à partir de mars /avril 1998, c'est-à-dire à compter de l'avis défavorable de la commission d'enquête.

« *Le PDU c'est le projet qui a servi à mettre en place le TVR* »[122] ; « *Le PDU a permis de concrétiser et de faire connaître le support TVR* »[123] ; « *Avec le PDU on va pouvoir valoriser le projet TVR* »[124]. Le PDU redonne une chance au projet de faire l'unanimité et la stratégie de présentation du TVR est entièrement revue par ses nouveaux protagonistes : le projet reste, l'habillage change. C'est le vice-président initialement chargé du plan de déplacements urbains, Thierry Marc (adjoint à la mairie de Caen chargé de l'urbanisme), qui prend la présidence de Viacités et c'est l'adjoint chargé de l'environnement à la mairie de Caen, Luc Duncombe, qui enfile le costume de vice-président responsable de la démarche PDU. Alors que « *François Solignac-Lecomte considérait le TVR comme une nécessité technologique dont la légitimité était évidente et n'avait nul besoin d'être argumentée et encore moins*

[122]Entretien avec Monsieur Delbos, chargé d'études, SDAU, le 13/02/01.
[123]Entretien avec Mylène Huyn Van Dat, chargée d'études, DDE du Calvados, le 14/02/01.
[124]Entretien avec Corinne Salmon, ancienne chargée de mission PDU à Viacités, CGEA, le 20/02/01.

confrontée aux attentes de la population »[125], Thierry Marc et Luc Duncombe profitent du PDU pour discuter de l'intégration et des incidences du projet avec ses futurs utilisateurs. D'un projet finalisé et réalisé en vase clos par les élus et les techniciens de l'agglomération caennaise, le TVR devient un projet en devenir à reproblématiser en associant la population. « *L'enjeu était de réussir avec le PDU ce qui avait été raté avec le dossier TVR* »[126].

2.2.1.2 Un TCSP rejeté et un schéma directeur favorable à la voiture : une entrée en matière difficile pour le PDU caennais

Présenté comme l'issue du triste dossier TVR, le PDU caennais est pourtant soumis à deux contraintes antinomiques avec les priorités d'un Plan de déplacement urbains. D'une part, le TCSP qui se veut une action forte pour le développement des transports en commun, est dans le collimateur et, d'autre part, si le schéma directeur – avec lequel le PDU doit être compatible – confirme la nécessité du TVR, il fait également la part belle à la voiture particulière en se résignant au phénomène de l'étalement urbain. Ainsi, pour rentrer sans discorde dans la démarche PDU, l'AOTU ne s'est pas affranchie des orientations du SDAU mais elles les a supplantées par l'enjeu tramway qu'elle a reformulé.

Alors que le tramway était sur la sellette, la difficulté était de ne pas refaire l'ensemble des études qui avait déjà finalisé le projet (choix du système, du tracé, du constructeur, de l'exploitant…). La démarche s'est attachée à effacer la seule justification technologique du TVR au profit d'un projet qui doit être l'occasion « *d'un renversement des pratiques et de l'image des transports en commun fondé sur une compétitivité retrouvée qui doit s'appuyer sur quatre critères principaux : l'équité, l'image, la qualité de service, l'intermodalité* »[127]. « *Avec le PDU, le TVR est devenu un enjeu social et démocratique pour la ville* »[128]. Par ailleurs, outre un diagnostic qui s'est essentiellement basé sur les études instituées pour le TVR au

[125] Ibidem
[126] Entretien avec Thierry Marc, président de Viacités, le 15/02/01.
[127] Projet du PDU de Caen, Viacités, 14 octobre 1999.
[128] Entretien avec Corinne Salmon, ancienne chargée de mission PDU à Viacités, CGEA, le 20/02/01.

cours des dix dernières années et qui, par voie de conséquence, aboutit à la nécessité du TCSP, la justification du tramway en revient également à la dialectique des scénarios. L'élaboration du PDU a conduit à faire quatre scénarios en gradation des propositions (respectivement classés Fil de l'eau, A, B et C du moins volontariste au plus volontariste) mais le premier s'avère être davantage une mise en garde qu'un scénario au sens strict du terme. Supposant qu'aucune mesure volontariste ne soit prise, y compris celle du tramway, il présente des résultats catastrophiques faisant la part belle à la voiture au dépens des autres modes. Alarmiste, il permet de valoriser les effets escomptés des autres scénarios et surtout de légitimer la mise en place du tramway qui apparaît dès le scénario A. Ce dernier, qui ne fait qu'intégrer des aménagements déjà prévus, pourrait d'ailleurs davantage prendre le nom de « *Fil de l'eau* ».

Quant à la difficile compatibilité avec le schéma directeur, la priorité était de ne pas froisser ses protagonistes et notamment le syndicat d'aménagement et d'urbanisme. Dans ce sens, « *le PDU propose peu d'actions sur l'urbanisme pour ne pas marcher sur les plates-bandes du schéma directeur* »[129] et il intègre les différentes orientations voiries du SDAU sans pour autant s'aventurer à présenter ce dernier comme la voie obligée de la planification locale, ce qui consisterait à se résigner à l'étalement urbain : « *Nous sommes heureux que de manière générale le PDU réponde aux attentes du SDAU, néanmoins nous regrettons l'absence d'un chapitre, d'une annexe ou encore d'un paragraphe sur la justification juridique qui spécifierait que le ton est donné par le schéma directeur* »[130]. Par ailleurs, les nombreuses infrastructures nouvelles prévues par le SDAU se présentent dans le document essentiellement comme le moyen d'assurer la continuité du trafic de transit à l'extérieur de l'agglomération. Elles deviennent une mesure d'accompagnement pour une meilleure qualité de vie et un meilleur cadre de vie. De plus, pour confirmer l'accroche environnementale insufflée au plan de déplacements urbains par le tramway, elles ne sont présentées qu'après les actions qui ont trait à l'environnement, aux TC et aux modes alternatifs à la voiture.

[129] Entretien avec Mylène Huyn Van Dat, chargée d'études, DDE du Calvados, le 14/02/01.
[130] Entretien avec Monsieur Delbos, chargé d'études, SDAU, le 13/02/01.

Entre justification et habillage des différents projets de l'agglomération caennaise, l'AOTU semble avoir réussi le pari de faire du tramway le projet de tout le monde et ce en esquivant les contraintes du schéma directeur. En effet, « *même si le tramway se serait fait avec ou sans plan de déplacements urbains, d'une part, ce dernier est venu le justifier car il répond à la Laure et, d'autre part, avec son entrée environnement plutôt que technologie il l'a rapproché des attentes de chacun* »[131]. Preuve de ce nouvel engouement pour le tramway, « *alors que la deuxième ligne n'était qu'une lueur de désir chez les élus et les techniciens, le PDU a donné l'occasion de la décliner et de la légitimer* »[132]. En effet, si la mise en œuvre du PDU pour 2005 correspond au scénario B et ne propose qu'une seule ligne de tramway, la conception des scénarios en gradation des propositions permet à Viacités d'avancer le scénario C, avec une échéance de 10 à 15 ans, comme la globalité du projet PDU et d'y inscrire la réalisation d'une seconde ligne. Par ailleurs, la mise en place d'un schéma de transport multimodal à long terme conçu à l'échelle de l'agglomération, qui se présente comme l'aboutissement du scénario C, prend des airs de schéma directeur et émancipe le PDU des orientations du SDAU.

2.2.1.3 La démarche PDU : une stratégie d'ouverture pour un portage collectif

« *En associant les partenaires et les différents acteurs de l'agglomération, si Viacités a fait un très gros effort d'ouverture, c'est notamment pour montrer qu'elle n'était pas seule dans cette démarche et que face à l'ampleur des enjeux PDU elle ne voulait surtout pas la porter seule* »[133]. Cette stratégie est d'autant plus importante pour une AOTU peut-être trop cloisonnée au seul enjeu tramway. En effet, si le fait de jouer le rôle de porte-parole de l'exploitant transport est une coutume caractéristique à l'ensemble des autorités à vocation unique transport en commun, le SMTCAC est allé encore plus loin en prenant le nom de Viacités, soit en intégrant le nom du groupe auquel l'entreprise exploitante , la Compagnie des transports de l'agglomération caennaise (CTAC), est rattachée : Via- Cariane.

[131] Entretien avec Thierry Marc, président de Viacités, le 15/02/01.
[132] ibidem.
[133] Entretien avec Mylène Huyn Van Dat, chargée d'études, DDE du Calvados, le 14/02/01.

2.2.1.3.1 Un portage politique

En 1997, Jean-Marie Girault (maire RPR de Caen) s'avoue dans son dernier mandat et, bien que la ville-centre soit plus que dominante dans l'AOTU (sur le plan politique la plupart des présidents et vice-présidents délégués sont des élus caennais, et sur le plan démographique 114 000 habitants pour 199 000 au total), il s'implique faiblement dans la démarche PDU. Néanmoins, comme il l'avait fait pour le TVR avec François Solignac-Lecomte, il confie des délégations pleines à ses adjoints Thierry Marc et Luc Duncombe (respectivement président et vice-président de Viacités) qui prennent à cœur le Plan de déplacements urbains. Thierry Marc considère la démarche comme la dernière chance d'un tramway consensuel et peut-être aussi comme un tremplin dans sa carrière politique si consensus il y a. Ambitieux, il effectue en effet son premier mandat et il aurait bien mené la liste RPR aux municipales de 2001 si la direction de son parti ne lui avait pas préféré Brigitte Le Breton, une autre adjointe. Quant à Luc Duncombe, ami et alors probable colistier de Thierry Marc, la politique locale ne lui est pas non plus indifférente (il présentera d'ailleurs sans suite une liste UDF après la mise à l'écart de Thierry Marc). Pourtant, il se démarque davantage comme « l'écolo » de la municipalité et donc comme le porteur adéquat d'un PDU qui veut un tramway environnemental. Il doit cet héritage à son père le docteur Franck Duncombe – maire adjoint à la ville de Caen au début des années 1970 – très connu localement pour son action en matière d'environnement et plus particulièrement contre le bruit urbain. Motivés à la fois politiquement et écologiquement, les deux protagonistes du projet PDU se sont ainsi attachés à impliquer les différents acteurs décisionnels de l'agglomération en vue d'un portage général. Même le nouveau maire de Caen, Brigitte Le Breton, qui ne s'était au préalable pas impliqué dans la démarche, considère aujourd'hui le PDU comme un outil nécessaire aux ambitions de l'agglomération : « *les priorités en matière de politiques de déplacements dans notre agglomération caennaise pourront trouver appui dans l'outil de planification et de coordination qu'est le plan de déplacement urbain* »[134].

[134] Brigitte Le Breton, Association nationale pour la démocratie locale, www.andl.asso.fr.

2.2.1.3.2 Un portage institutionnel

L'objectif premier quant au suivi de la démarche est de faire du Plan de déplacements urbains caennais « *un projet partagé par les différents maîtres d'ouvrages, afin de le mettre en œuvre sous leur responsabilité tout en assurant ensemble la cohérence et le partage de l'évaluation* »[135]. Dès lors, le PDU s'avère être un projet d'agglomération qui a déjà l'aval des trois principaux acteurs institutionnels. Le syndicat d'aménagement et d'urbanisme se félicite de voir ses remarques prises en compte dans le PDU et se solidarise avec l'AOTU. La chambre de commerce et d'industrie (CCI) – malgré son manque d'expérience initiale en matière de déplacements urbains qui, dit-elle, ne lui permet pas de contredire la problématique du PDU caennais – reconnaît à la démarche l'importance de son rôle de pionnière en tant que projet d'agglomération. Enfin, partenaire de la première heure quant au projet de TVR, la DDE a été le pivot de la motivation institutionnelle. Afin d'appuyer l'intérêt du tramway après l'avis défavorable de l'enquête d'utilité publique, elle s'associe ouvertement au PDU et entraîne dans sa course ses récents alliés de l'épisode schéma directeur : le syndicat d'aménagement et la CCI. Par ailleurs, en s'impliquant de la sorte, chacun de ces acteurs étale son soutien à la procédure et, par voie de conséquence, se décrédibiliserait en cas de marche arrière : « *vu notre implication dans l'élaboration du PDU on ne peut légitimement plus aller contre* »[136].

2.2.1.3.3 Un portage technique

« *Le politique doit assumer et porter un dossier comme celui du PDU mais il ne doit pas se substituer au technicien* »[137]. Dans cette remarque, il faut comprendre que le politique caennais a recherché un appui solide auprès de ses techniciens locaux alors représentés par l'exploitant transport et les chargés d'études de Viacités. La Compagnie des transports de l'agglomération caennaise (CTAC) bénéficie de rapports privilégiés avec l'autorité se résumant, *in fine*, par une autonomie et une marge de manœuvre importante qu'elle a mises au profit d'une position, dit-elle, depuis longtemps « PDUesque ». En effet, outre sa médiatisation environnementale

[135] Projet de PDU, Viacités, octobre 1999.
[136] Entretien avec Mylène Huyn Van Dat, chargée d'études, DDE du Calvados, le 14/02/01.
[137] Entretien avec Thierry Marc, président de Viacités, le 15/02/01.

(tel son slogan : *Elément'air, je choisis le bus… et ma ville respire*), elle considère les piétons et les vélos comme ses alliés et cherche à favoriser une intermodalité encore trop limitée à son goût. Enfin, partenaire averti de l'AOTU quant à la mise en place du PDU, la CTAC lui met le pied à l'étrier en précisant qu'aujourd'hui c'est à Viacités de représenter les enjeux d'une telle démarche. Une représentation qui n'était pas gagnée d'avance parce que les techniciens de Viacités maintenaient le cap sur le TVR en laissant le plan de déplacements urbains à la marge des préoccupations locales. Pour contrebalancer cette tendance, la manœuvre a été de recruter une chargée de mission PDU, Corinne Salmon, qui, entre autres, n'était pas façonnée par le discours ambiant du tout au tramway. Jeune diplômée, elle a pris à cœur la démarche tel un challenge de premier emploi et elle a commencé par la médiatiser auprès des communes périphériques. En outre, sous l'autorité d'un chef de projet principalement motivé par le tramway, Corinne Salmon a bénéficié d'une autonomie importante. Pour avoir des autorisations ou des renseignements, elle passait plus régulièrement par Thierry Marc ou Luc Duncombe (qu'elle avait connus en tant qu'étudiante comme directeurs de stage et de mémoire) que par sa hiérarchie directe. En d'autres termes, pour faire avancer la procédure PDU, elle profitait du volontarisme des élus en contournant la réticence initiale des techniciens submergés par la mise en place du TVR. Elle est ainsi très vite devenue un repère central pour les différents intervenants et acteurs du PDU. Repère qui, au vu de sa motivation, a porté voire transporté la démarche.

2.2.1.3.4 Un portage démocratique

« *Le plan de déplacements urbains ne devait surtout pas rester secret. Pour que ce ne soit pas seulement le PDU de Viacités mais au contraire qu'il appartienne à l'ensemble de l'agglomération caennaise, il fallait que les habitants se l'approprient* »[138]. Pour ce faire, la concertation a été la clef de voûte du PDU caennais. Sans rentrer dans le détail, on peut seulement spécifier que le PDU caennais a reçu le prix du Groupement des autorités responsables des transports (Gart) pour la concertation dont il a fait l'objet. Dès lors, ne serait-ce qu'au regard de la recrudescence d'intérêt du public pour le tramway, il semble que le pari ait été

[138] Entretien avec Thierry Marc, président de Viacités, le 15/02/01.

remporté. Par ailleurs, entre les trois scénarios proposés à la population, bien que ce soit le plus volontariste et le plus contraignant pour la voiture qui ait été plébiscité, c'est le choix du public qui a été retenu par l'autorité. En d'autres termes, après l'implication de la population dans l'élaboration du document et dans le choix du projet, Viacités semble pouvoir se lancer plus sereinement dans la mise en œuvre des propositions PDU, ou du moins de la première ligne de tramway.

****

Nombreux sont ceux qui retiendront de la démarche PDU le « stratagème » visant à faire passer le tramway non plus en force mais comme une réponse aux attentes de la population. Néanmoins il semble que l'histoire PDU caennaise ait également été celle d'un double apprentissage : celui de l'écoute pour les élus et les techniciens et celui de l'intérêt général pour les habitants.

2.2.2 Le PDU caennais : entre construction et reconstruction du débat local, la reproblématisation des enjeux déplacements

« Il était une fois un projet de train sur voie réservée peaufiné par une petite caste d'élus et de techniciens que l'on surnommait les éclairés tant ils étaient les seuls à savoir que leur train était une nécessité pour l'agglomération. Savoir qu'ils n'avaient d'ailleurs jamais partagé jusqu'au jour où, avec pertes et fracas, ils mirent leur projet sur la place publique… ». Voilà ce qui pourrait être le prologue de l'histoire du plan de déplacements urbains caennais. Par ailleurs, l'obligation d'élaborer un PDU est tombée à point nommé alors qu'au préalable l'agglomération ne se serait jamais lancée dans la démarche sans cette obligation. Quoi de mieux qu'une loi qui vous impose de développer les transports en commun au moment même où vous vous démenez pour faire passer un projet de TCSP. C'est ainsi que le PDU est venu confirmer la nécessité du TVR ou plutôt que les études réalisées à l'occasion du TVR sont venues donner le ton au PDU. Cependant, le Plan de déplacements urbains caennais n'est pas que le simple reflet d'une analyse instituée pour le TVR. En effet, « *au cours de l'élaboration du PDU les différents acteurs se sont rendus compte de son utilité et, outre le développement des transports en commun avec un enjeu TVR qui est devenu central dans la démarche, ils se sont également investis dans les autres orientations de la Laure* »[139]. Le TCSP prend en effet la place d'honneur dans le document, mais les autres orientations ne sont pas pour autant classées au rang de mesures subalternes. Derrière le thème transversal de l'intermodalité, elles deviennent au contraire des mesures nécessaires à la réussite du TVR. En d'autres termes, si c'est le TVR qui a construit le PDU, c'est le PDU qui a construit le tramway.

[139] Entretien avec Corinne Salmon, ancienne chargée de mission PDU à Viacités, CGEA, le 20/02/01.

2.2.2.1 Le PDU caennais comme production d'expertise

2.2.2.1.1 L'expertise savante : quand l'intermodalité relègue les infrastructures

Aménagement de l'échangeur de Mondeville entre les périphériques nord et sud : 14.6 M€, sécurisation du périphérique nord : 23 M€, réalisation de la première tranche de la liaison interquartiers nord : 46 M€, pénétrante Wegand : 18 M€, pénétrante des Pépinières : 21 M€, boulevard de la plaine sud : 35 M€, déviation de la D 562 : 38 M€, première section du demi contournement autoroutier sud : 20 M€… en 2001, le budget voté pour les infrastructures routières représente plus de 150 M€. En d'autres termes, les responsables de la démarche PDU s'inscrivent dans une procédure très dépensière pour la voiture. Néanmoins, d'une part, ils s'en défendent en prétextant que toutes ces infrastructures n'ont pas été décidées à l'occasion du PDU mais que ce sont des investissements prévus par le dossier de voirie d'agglomération (DVA) et par le schéma directeur et, d'autre part, ils les justifient en précisant qu'elles permettent avant tout le contournement du trafic de transit. Justification qui se trouve appuyée par le choix d'un thème central dans le développement de chacune des orientations Laure : l'intermodalité.

L'expérience récente du schéma multimodal réalisé sur l'hypercentre de l'agglomération caennaise par le bureau d'études TRANSITEC n'a pas laissé insensible les maîtres d'ouvrage du plan de déplacements urbains. En effet, n'ayant pas été confiée à TRANSITEC mais à un consortium de bureaux d'études (ISIS – BETURE CONSEIL – SMM) pour la plupart déjà très impliqués dans différents PDU, l'assistance d'ingénierie technique a néanmoins parachevé le thème de la multimodalité proposé sur l'hypercentre en développant celui de l'intermodalité à l'échelle de l'agglomération. Se définissant comme un *Schéma des transports multimodal à long terme à l'échelle de l'agglomération*, l'ambition du scénario retenu comme le projet PDU confirme cette accroche. Par ailleurs, outre la prise en compte des personnes à mobilités réduites qui reste focalisée sur des aménagements facilitant leurs déplacements, tous les thèmes détaillés dans le PDU caennais font en effet écho à l'intermodalité : *Environnement, cadre de vie, santé* définit un partage de la voirie entre les différents usagers de la ville ; *Transports collectifs* décrit

l'intermodalité comme l'action nécessaire au bon fonctionnement des mesures avancées en matière de TC et préconise la mise en place d'un centre de mobilité multimodale permettant d'informer les usagers en temps réel sur les temps de parcours comparés des différents modes ; *Modes doux et modes alternatifs* propose, entre autre, l'accès des vélos dans les bus, tramways et zones piétonnes ; *Usage de la voirie et de la circulation* prescrit une réorganisation du réseau viaire profitant parallèlement du centre de mobilité afin de favoriser l'information multimodale ; *Stationnement et livraison* développe les parcs d'échanges et propose la mise en place d'un centre de distribution urbaine.

Aujourd'hui, c'est de concert que les différents acteurs institutionnels caennais applaudissent à la nouvelle prise en compte des déplacements par le biais de l'intermodalité. Ils vont même jusqu'à s'étonner de la rapidité de la mise en œuvre : « *Nous, DDE, à la base on n'a pas une sensibilité intermodale, mais avec le PDU on a changé et dans ce sens on a mis en place une étude sur l'exploitation des routes avec une orientation intermodale et, dernièrement, le triplement des voies sur le périphérique a été abandonné* »[140] ; « *Grâce au PDU la ville de Caen supprime de nombreuses places de stationnement jusqu'alors autorisées sur les trottoirs, nouvelle politique qui, pour fonctionner, s'accompagne d'un développement des modes alternatifs à la voiture et d'un renforcement des TC* »[141].

L'attitude des institutionnels est appuyée par le discours des usagers. L'un des représentants associatifs les plus vindicatifs reconnaît lui-même la progression intellectuelle de l'élite locale quant à la prise en compte des modes alternatifs à la voiture dans la réflexion sur les déplacements urbains : « *Aujourd'hui, bien que pour nous la vraie nécessité soit de réduire la bagnole et que nous n'ayons pas vraiment l'impression que ce soit fait, avec le PDU on est tout de même arrivé au discours du partage de la voirie et nos élus ne se hasardent plus à avoir le discours pro-voiture qui était celui de François Solignac-Lecomte lorsqu'il allait jusqu'à dire que quand*

[140] Entretien avec Mylène Huyn Van Dat, chargée d'études, DDE du Calvados, le 14/02/01.
[141] Entretien avec Thierry Marc, président de Viacités, le 15/02/01.

les bus sortent de leur arrêt ils gênent les automobilistes. Il commence à y avoir un petit changement de discours »[142].

2.2.2.1.2 L'expertise participante : les modes doux partenaires des TC pour un partage de la voirie

« *Le PDU caennais a permis à Viacités de passer d'une démarche TC à une démarche déplacements. Il a permis la redéfinition d'un partage de la voirie et en remettant à plat le projet TVR, il a lancé la réflexion des modes doux* »[143]. Profitant très certainement de la « vertitude » de Monsieur Luc Duncombe, la prise en compte des modes doux a été relayée par le monde associatif.

Cheval de bataille de la plupart des associatifs s'impliquant dans les différentes démarches PDU en France, le développement des TC n'a pourtant pas été la revendication la plus virulente. En effet, avec le TVR, la Rolls-Royce des transports en commun était déjà bien engagée et par le fait laissait peu de place aux revendications gourmandes de TC. L'enjeu se limitait à transformer un TVR en tramway. Cependant, les modes alternatifs à la voiture ouvraient le créneau des modes doux que d'aucuns définiraient à Caen comme une niche. Thème très peu considéré jusqu'alors, les associations l'ont largement décliné (vélos, piétons, mais aussi stationnement sur les trottoirs, zones 30, gestion du trafic, sécurité routière…) et il s'est vite traduit comme un partenaire pour les TC dans le choix du partage de la voirie.

Pour se faire entendre, les associations ne se sont pas limitées à assister aux réunions PDU, mais elles ont adopté une démarche pédagogique fondée sur leur savoir-faire.

D'une part, elles ont accompagné les techniciens (ou experts conventionnellement définis) sur le terrain pour leur montrer concrètement et géographiquement où se situaient les besoins et les attentes en matière de modes alternatifs – « *on a rencontré les bureaux d'études et on les a emmenés dans les rues et dans les bus pour qu'ils*

[142] Entretien avec M. Bonnin, Association des usagers des transports en commun de l'agglomération caennaise, le 15/02/01).
[143] Entretien avec Eric Staël, Chef de projet Tramway, CTAC, le 13/02/01.

puissent faire un bon dossier sur l'usager multimodal en tant qu'acteur central du partage de la voirie […] *On leur a aussi fait prendre conscience du problème de stationnement sur les trottoirs qui devenait un droit général alors qu'il n'était pas permis partout. Même la ville de Caen ne savait plus où il était autorisé et où il ne l'était pas* »[144].

D'autre part, elles ont usé de différents moyens didactiques pour montrer que malgré leurs revendications elles étaient des partenaires. C'est ainsi qu'elles ont rendu visite aux différents acteurs de l'agglomération pour faire passer leurs messages – « *A travers des exemples réussis comme Strasbourg, nous avons cherché à expliquer aux commerçants que la zone piétonne n'allait pas contre le commerce mais qu'elle appartenait au piéton qui était leur premier client* »[145] – c'est ainsi qu'elles ont été ponctuellement moins gourmandes que le technicien aurait pu l'imaginer – « *Les associations nous ont appris que la piste cyclable n'était pas le seul moyen pour favoriser le vélo. L'important étant de proposer des itinéraires continus sécurisés, ils nous ont fait comprendre qu'ils se satisferaient d'un parcours moins direct que celui de la voiture s'il était plus sûr. Ce qui nous permettait d'engager moins de frais en proposant des bandes cyclables sur un itinéraire moins emprunté par l'automobile que des pistes cyclables sur un parcours voiture* »[146] – et c'est ainsi qu'elles ont encouragé, à leur façon, l'AOTU dans plusieurs de ses ambitions – « *Nous aussi nous sommes pour la fluidité du trafic, néanmoins, les études scientifiques montrent que fluidité ne veut pas dire rapidité : une vitesse de circulation inférieure offre la même fluidité de trafic. En d'autres termes, nos zones 30 ne vont pas contre la volonté de l'autorité* »[147].

Si les associatifs restent persuadés que la voiture est prioritaire, ils sont aujourd'hui satisfaits d'une évolution du discours qui passe du « il faut faire circuler la voiture » au « il faut faire circuler la voiture avec les autres modes ». Changement de cap, appuyé par le calendrier prévisionnel des investissements engendrés par les actions du plan de déplacements urbains. En effet, le budget alloué aux modes doux passe de

[144] Entretien avec Bruno Vaysette, association Droits et défense du piétons, le 14/02/01.
[145] ibidem
[146] Entretien avec Corinne Salmon, ancienne chargée de mission PDU à Viacités, CGEA, le 20/02/01.
[147] Entretien avec Bruno Vaysette, association Droits et défense du piétons, le 14/02/01.

9 M€ à 16.5 M€ entre les deux échéances de la mise en œuvre PDU (2005 et 2010-2015).

La réflexion sur le partage de la voirie s'est concrétisée par des propositions d'actions mais aussi par la révélation d'une population au préalable faiblement investie dans les enjeux déplacements de l'agglomération caennaise. Les différentes associations liées aux thématiques PDU ne s'impliquaient en effet que très ponctuellement, comme l'association des Dérailleurs qui une fois l'an décernait son prix du clou rouillé, voire n'existait même pas, comme l'association des droits et défenses du piéton. L'exploitant transport confirme cette tendance en rappelant qu'il n'a jamais travaillé avec des lobbies vélos, piétons ou tout simplement usagers TC : « *Trait significatif d'un manque, pour ne pas dire d'une absence totale, de problématique sur les modes alternatifs à la voiture avec l'épisode PDU, pendant les longues grèves des transports en commun on n'a pas vu un seul associatif TC ou modes doux prendre la parole. Dès lors, la logique était simple : puisque l'on en parlait pas on ne faisait rien. Ce qui fait que le PDU, même si toutes ses propositions d'actions ne verront peut-être pas facilement le jour, aura au moins eu le mérite à Caen d'éveiller une réflexion collective sur les enjeux des déplacements et plus particulièrement des modes alternatifs à la VP* »[148].

****

Entre expertise savante et expertise participante, les outils d'action ne semblent plus être les mêmes avant et après le PDU. Autour des thèmes généraux du partage de la voirie et du partage des modes, la nouvelle approche environnementale de la problématique des déplacements a donné de nouvelles réponses.

[148] Entretien avec Eric Staël, Chef de projet Tramway, CTAC, le 13/02/01.

2.2.2.2 Le PDU caennais comme espace de débat public

2.2.2.2.1 Une concertation primée par le Gart

« *Le PDU c'est l'occasion de faire rencontrer les différents acteurs, décideurs et représentants d'usagers sur un problème de déplacements, c'est un moyen pour discuter et analyser une situation* »[149]. Voilà la première définition donnée par un représentant associatif quant au Plan de déplacements urbains caennais : une concertation. Ce constat a d'ailleurs été suivi par les hautes sphères du monde des transports. La volonté de Viacités de mobiliser la population sur les enjeux PDU a en effet été récompensée par le prix de la concertation PDU décerné par le Groupement des Autorité Responsables des Transports (Gart).

Outre l'implication des associations dans les comités techniques restreints, la concertation PDU s'est traduite de deux manière. D'une part, par une sensibilisation de la population au diagnostic *via* 6 réunions publiques qui se sont tenues dans l'agglomération, 500 affiches publicitaires dans les bus et les mairies, 5000 documents d'information mis à disposition dans les lieux publics ou adressés sur demande, 19 expositions ouvertes au public dans chacune des mairies du PTU, des présentations dans les établissements scolaires, ou encore un site Internet. D'autre part, par le choix concerté du scénario *via* une exposition pédagogique permanente, 3500 affiches dispatchées dans les lieux publics, les boutiques et les bus, 4 réunions publiques, 100 000 documents adressés à tous les foyers de l'agglomération, 10 000 cartes postales destinées à recueillir le choix de la population, ou encore une campagne radio de 200 messages diffusés sur les antennes locales.

Les modalités de la concertation ont donc été très variées mais aussi très riches de participation, tout le monde en convient : « *La concertation a été la plus large possible* »[150] ; « *Même l'enquête publique a été bien engagée car quiconque voulait s'intéresser au PDU pouvait le faire* »[151] ; « *Le PDU a offert une communication et*

[149] Entretien avec Monsieur Caen, Association Les Dérailleurs, le 15/02/01.
[150] Entretien avec Monsieur Delbos, chargé d'études, SDAU, le 13/02/01.
[151] Entretien avec Monsieur Padovani, Groupement pour l'insertion des personnes handicapées, le 13/02/01.

un débat sur un thème transversal »[152] ; « C*'est la première fois que l'on aborde un sujet sur les déplacements à une telle échelle de participation* »[153].

S'il fallait le rappeler « *le TVR a été mal accepté faute d'avoir été mal présenté ou plutôt faute de ne pas avoir été communiqué et le PDU est devenu un média idéal* »[154]. Média qui a joué son rôle à plein en transformant, comme nous l'avons déjà vu, un projet technologique en un enjeu environnemental. Par ailleurs, si cette démarche de concertation a fait évoluer les mentalités sur les enjeux déplacements – « *Il y a un avant-après le Plan de déplacements urbains. Alors que, outre les transports en commun, la plupart des thèmes PDU intéressaient peu voire pas, aujourd'hui, pour les différents acteurs ayant participé de près ou de loin à la démarche, l'enjeu semble être de les reprendre à son compte* »[155] – elle s'est également accompagnée d'une évolution des pratiques locales quant aux politiques publiques – « *Aujourd'hui quelle que soit l'action publique que l'on souhaite élaborer de manière dite légitime, il faut avant tout ne pas le faire seul. L'expérience du tramway nous aura au moins appris que si l'on touche un tant soit peu aux sensibilités de chacun il faut au minimum expliquer pourquoi on le fait* »[156].

2.2.2.2.2 Les premiers pas d'un projet d'agglomération

Malgré les différents documents réalisés à l'échelle de l'agglomération, tel que le schéma directeur, il semble qu'avec le PDU c'est la première fois que l'on puisse vraiment parler d'un projet d'agglomération parce que c'est la première fois que les différents acteurs de l'agglomération travaillent ensemble sur le même objet : « *Quelles que soient les réticences que l'on peut avoir, le PDU c'est un document qui a entraîné un meilleur débat avec et entre les communes de l'agglomération* »[157] ; « *Avec le PDU on commence à avoir les premier éléments, ou du moins les premiers outils, d'un projet d'agglomération* […] *Alors qu'une structure comme celle de la*

[152] Entretien avec Monsieur Meugnet, Chargé d'études, CCI, le 13/02/01.
[153] Entretien avec Eric Staël, Chef de projet Tramway, CTAC, le 13/02/01.
[154] Entretien avec Thierry Marc, président de Viacités, le 15/02/01.
[155] Entretien avec Bruno Vayssette, Association Droits et défense du piéton, le 14/02/01.
[156] Entretien avec Thierry Marc, président de Viacités, le 15/02/01.
[157] Entretien avec Michel Caen, Association les Dérailleurs, 15/02/01.

communauté d'agglomération aurait été impensable à Caen, le PDU a apporté une première vision commune qui laisse espérer »[158].

La proposition de suivi du plan de déplacements urbains adopte une organisation qui poursuit ce travail d'agglomération. Toujours dans l'optique de partager la responsabilité, Viacités parle d'assurer la cohérence de l'évaluation PDU avec l'ensemble des acteurs de l'agglomération. Assisté d'un groupe permanent de techniciens, d'élus et d'associations, un comité consultatif de suivi regroupera les différents maîtres d'ouvrage afin de respecter les engagements ou de les recadrer si nécessaire. Il se réunira au moins deux fois par an, les comptes rendu de ses réunions seront adressés aux collectivités partenaires et une évaluation sera transmise, pour information et avis, aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales. Enfin, ces dernières, parachevant les ambitions d'un projet global, participeront à une information mutuelle de leurs projets et de leurs décisions.

Par ailleurs, ce début de projet d'agglomération, que constitue le PDU, va jusqu'à « déstabiliser » le document de référence sur l'agglomération caennaise en terme d'aménagement : « *alors que le schéma directeur n'allait pas franchement contre l'étalement urbain, dans les différents groupes de travail PDU les nombreux partenaires ont reconnu qu'il fallait revoir ses positions et il a été officieusement admis qu'il fallait réviser le schéma directeur* »[159].

****

Comme pour nombre de PDU en France, le Plan de déplacements urbains caennais présente toute une série de faiblesses, dont la plus grande reste certainement la vocation uniquement transports en commun de l'autorité qui ne lui permet pas d'imposer les autres mesures proposées. Par ailleurs, bien que le nouveau maire de Caen soit *a priori* très favorable aux problématiques et aux enjeux déplacements, on

[158] Entretien avec Monsieur Peugnet, CCI, la 14/02/01.
[159] Entretien avec Mylène Huyn Van Dat, chargée d'études, DDE du Calvados, le 14/02/01.

peut tout de même s'interroger sur les suites qui seront données au PDU. En effet, les élus qui sont venus remplacer Thierry Marc et Luc Duncombe à Viacités ne sont tous que des conseillers municipaux.

Néanmoins, au vu du travail de concertation qui a été réalisé, la démarche PDU aura eu la vertu de faire évoluer un discours à l'échelle de l'agglomération. Elle aura également servi les intérêts de la ville-centre. En effet, au regard du consensus dont le tramway fait aujourd'hui l'objet, elle a offert à Caen la possibilité de reconstruire le débat et le consensus local autour des objectifs municipaux. Certains parleront d'une relégitimation de l'action municipale.

2.3

Mulhouse :

du technique au politique

2.3.1 Le PDU de Mulhouse : une politique de transport collectif avant tout

2.3.1.1 A Mulhouse c'est le tram-train qui transporte le PDU

2.1.1.2 L'élaboration du PDU : un accord entre institutions sur la répartition des compétences

2.1.1.3 PDU ou mise en place du tram-train : une stratégie de cohérence décisionnelle

2.3.2 Le PDU de Mulhouse : l'apprentissage de l'intercommunalité par l'innovation technique

2.3.2.1 Le PDU mulhousien comme production d'expertise

2.3.2.2 Le PDU mulhousien comme espace de débat public

2.3.1 Le PDU de Mulhouse : Une politique de transport collectif avant tout

2.3.1.1 A Mulhouse c'est le tram-train qui transporte le PDU

D'une superficie de 194 km² pour environ 240 000 habitants, l'agglomération mulhousienne présente une morphologie urbaine marquée par l'étalement urbain. Depuis la fin des années 1970, la ville-centre perd sa population au profit des autres communes et, de 1975 à 1986, la surface urbanisée de Mulhouse n'a augmenté que de 7% alors que celle de la périphérie a connu une augmentation de 126%. De plus, aujourd'hui, la périurbanisation se confirme avec une localisation des projets principalement périphérique et fortement éloignée des axes forts de transports en commun (TC). Dans cette conjoncture, le service TC va devoir assumer des services de plus en plus loin du centre pour des territoires à faibles densités.

Cette présentation synthétique du territoire mulhousien s'attache à faire ressortir ce qui pourrait être l'élément clef de la démarche PDU : une mise en cohérence des politiques de transports et d'urbanisme. Pourtant, à Mulhouse, un tel enjeu s'efface derrière ce qui s'avère être la proposition centrale du PDU : la volonté de mettre en place un transport en commun en site propre (TCSP). Déjà en 1991, « *l'objectif du premier PDU était d'arriver à la conclusion qu'il fallait un TCSP* »[160]. Pour ce faire, tous les obstacles à sa mise en place sont écartés. La « mise en attente » de la voie d'évitement d'hypercentre, qui allait de pair avec le TCSP, en est caractéristique. Alors qu'elle se présentait comme le second grand projet du PDU, suite aux différentes controverses qu'elle a soulevées, le document final est resté prudent et jamais elle n'est cartographiée en tant que telle. Ainsi, chacune des orientations rendues obligatoires par la Laure tourne autour de : comment insérer le TCSP dans le paysage urbain, politique, économique et social de l'agglomération mulhousienne ?

[160] Entretien avec M. Thuet, SITRAM, responsable technique, le 11/02/00.

Lorsque l'on cherche à décrire le PDU, plus que de TCSP on peut désormais parler de tram-train (un tramway qui pourra circuler sur les voies ferrées du réseau RFF). Ce type d'aménagement permet de relier les communes périphériques avec un coût moindre du fait qu'il profite de certaines infrastructures existantes. Si, en 1991, lors de l'élaboration du premier PDU, l'option d'un trolleybus n'avait pas connu l'enthousiasme général, le tramway, plus moderne et plus médiatique, semble être aujourd'hui la panacée en matière de transport en commun et, de l'avis de l'ensemble des partenaires PDU, il fait l'unanimité. C'est donc à partir de ce choix, affirmé au préalable, qu'il faut analyser et comprendre la démarche PDU à Mulhouse.

2.3.1.2 L'élaboration du PDU : un accord entre institutions sur la répartition des compétences

Elaboré en 1991, le premier PDU a été un échec. Pour expliquer cet insuccès, l'autorité organisatrice responsable – le syndicat intercommunal des transports de l'agglomération mulhousienne (SITRAM) – met en avant un manque de concertation avec l'ensemble des acteurs de l'agglomération. Aussi, s'agissant du PDU de deuxième génération, elle n'en est que plus attentive et elle s'évertue à le promouvoir comme « *une procédure qui doit obtenir le consensus le plus large possible* »[161].

Pour analyser l'intention de l'autorité il faut, au préalable, cadrer les enjeux de ce consensus. En 1991 ce n'était pas tant la nécessité d'un TCSP que les compétences de l'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) qui ne faisaient pas consensus. Sous la Loti, une des principales ambitions affichées était de développer le réseau TC pour relancer l'évolution urbaine de certains quartiers défavorisés. En proposant de « *structurer, de répartir ou encore de gérer l'espace public* »[162], parce que son périmètre de transport urbain (PTU) regroupe 16 des 19 communes de l'agglomération, le SITRAM – syndicat intercommunal à vocation unique transport – devait initier, voire instituer, une collaboration et une coopération avec les différentes collectivités en place sur l'ensemble du territoire. Challenge difficile dans une

[161] Entretien avec Eugène Riedweg, élu responsable de la démarche PDU, mairie de Mulhouse, le 10/02/00.
[162] SITRAM, juin 1991, Rapport n°2 de diagnostic du PDU de Mulhouse.

agglomération de 19 communes, pour la majorité inscrites politiquement à droite, où la ville-centre est socialiste et représente plus de la moitié des habitants. Ainsi, comme l'atteste l'absence de révision du schéma directeur depuis 1977, parce que le climat intercommunal mulhousien est délicat, les nombreux organismes communautaires de l'agglomération se sont davantage sentis dépossédés de leurs compétences qu'associés à une démarche urbaine. Autrement dit, le volontariat du SITRAM, qui prenait des airs de projet urbain, a été vécu comme une ingérence qui s'est finalement soldée par l'abandon du PDU. A Mulhouse, avant d'obtenir un consensus sur les projets proposés et choisis, c'est donc d'abord un accord sur les compétences intercommunales qu'il faut savoir mettre en place.

Ainsi, en 1999, toujours ancré dans cette intercommunalité délicate, le SITRAM lance son PDU version Laure en cherchant avant tout à éviter le conflit de compétences. Loin de se targuer d'être une politique urbaine, le nouveau PDU se présente alors comme une réponse technique à l'augmentation du trafic automobile et à un risque d'asphyxie de l'hypercentre. Pour ce faire, il focalise ses actions sur la mise en place du tram-train qui doit permettre d'améliorer le réseau TC. Dans ce sens, les cinq grands objectifs qui articulent le document se cantonnent aux modes de transport. De plus, sur les neufs propositions de travail, la seule qui touche directement l'urbanisme est, d'une part, rangée en queue de train, d'autre part, l'unique pour laquelle il n'y a ni prévision budgétaire ni cartographie explicite.

Cette volonté de ne pas empiéter sur les compétences urbanisme des autres collectivités se confirme d'ailleurs par le discours de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI). Elle reproche au PDU de trop se focaliser sur Mulhouse et d'oublier les problèmes d'accès et de développement de certains sites dans les communes périphériques. En effet, les deux lieux porteurs de la réflexion PDU sont situés au cœur de Mulhouse : la recherche d'une interconnexion entre les réseaux TC – urbain (SITRAM), interurbain (Département du Haut Rhin) et national (SNCF) – s'organise autour de la Gare centrale et le développement de l'intermodalité s'accroche à la Porte Jeune, en tant que nœud routier de l'agglomération. Néanmoins, ces deux interventions se présentent aussi comme les deux grands aménagements urbains du document, aménagements urbains réalisables à Mulhouse grâce à la

similitude des dirigeants du SITRAM et de la ville-centre, autrement dit grâce à l'absence de conflits de compétences transport/urbanisme.

Dès lors, si en 1991 le PDU s'inscrivait dans ce que l'on pourrait appeler une politique d'aménagement urbain, le PDU Laure s'affiche clairement comme une politique des déplacements, voire des transports collectifs.

2.3.1.3 PDU ou mise en place du tram-train : une stratégie de cohérence décisionnelle

Parce que l'enjeu principal du PDU se résume à la réalisation du tram-train et que cette dernière nécessite l'appui d'une intercommunalité délicate, « *c'est sur la cohérence que la démarche a cherché à se développer* »[163]. Une cohérence de projet passant nécessairement à Mulhouse par une cohérence de compétences.

2.3.1.3.1 Un élu responsable porteur de cohérence

Vice-président de l'AOTU SITRAM, président de la société d'économie mixte exploitante Transports de l'agglomération mulhousienne (TRAM), premier adjoint du maire de Mulhouse chargé du dossier des déplacements, Eugène Riedweg est « monsieur PDU ». C'est d'ailleurs un statut qui lui est conféré par l'ensemble des acteurs. Investi dans chacun des ateliers de réflexion pour l'élaboration du Plan de déplacements urbains (il a, en outre, souvent pris davantage la parole que les présidents d'atelier pour répondre aux différentes revendications), il s'est rapproché de la base et, par ailleurs, il a pris son bâton de pèlerin pour faire adhérer au projet les différentes communes périphériques.

2.3.1.3.2 Une autorité organisatrice cohérente avec ses projets

La multiplicité des organismes communautaires – Communauté de communes du bassin potassique, Communauté de communes de l'agglomération mulhousienne,

[163] Entretien avec Eugène Riedweg, élu responsable de la démarche PDU, mairie de Mulhouse, le 10/02/00.

District de l'Ile Napoléon, Communauté de communes des collines – sur le périmètre des transports urbains (PTU) et la vocation uniquement transport du SITRAM auraient pu gêner ce dernier dans l'élaboration du PDU. Pourtant, le conflit de compétences n'a pas eu lieu. Le SITRAM est en effet le seul à recouvrir la majeure partie du territoire de l'agglomération mulhousienne et il s'est évertué à présenter son PDU comme un document qui ne présente aucun enjeu véritable pour les autres structures intercommunales. « *Les différents élus viennent en tant que porte-parole de leur commune et non de l'organisme communautaire auquel ils appartiennent* »[164]. Dans cette configuration, afin d'asseoir sa légitimité et, par voie de conséquence, afin d'éviter les conflits politiques, le SITRAM s'est attaché à ne pas accroître ses compétences et à garder une justification purement technique qui se formule concrètement par la mise en place du tram-train. Par cette stratégie, il a d'ailleurs réussi le pari impossible d'étendre le périmètre d'étude du PDU aux trois communes hors PTU. C'est en effet la première fois que les 19 villes de l'agglomération se réunissent ensemble autour d'un projet.

2.3.1.3.3 Un exploitant transport partenaire de la cohérence

Comme pour la plupart des transports en commun de l'agglomération mulhousienne, si exploitation du tram-train il y a, le SITRAM la déléguera aux TRAM. Pierre angulaire d'une augmentation de la part modale TC, le tram-train a tout de suite trouvé une rampe de lancement avec les TRAM qui définissent son intégration dans l'agglomération comme « *le principal enjeu du PDU* »[165]. Le discours de l'exploitant vient donc appuyer celui de l'AOTU et l'échange entre les deux organismes s'apparente davantage à une association d'idées qu'à une relation d'autorité à exploitant. Le SITRAM a besoin d'une justification technique, les TRAM viennent l'épauler en organisant, par exemple, des réunions avec les maires des différentes communes du PTU sur le thème des dessertes TC.

[164] Entretien avec M. Kisseleff, Directeur du service *Urbanisme et Habitat*, DDE du Haut Rhin, le 09/08/00.
[165] Entretien avec Mme Mandroyan, TRAM, responsable développement, le 11/02/00.

2.3.1.3.4 Une neutralité favorable à la cohérence

Avec un président maire de Mulhouse (Jean-Marie Bocquel) et un vice-président premier adjoint à la mairie de Mulhouse (Eugène Riedweg), le SITRAM conservait un statut trop mulhouso-mulhousien. Aussi, parce que la volonté était encore une fois d'ouvrir le débat sans l'imposer, l'AOTU a confié l'assistance à maîtrise d'ouvrage à l'agence d'urbanisme de la région mulhousienne (AURM) qui a choisi son chargé d'études principal, Jean-Christophe Chadanson, comme chef de projet PDU. Habituée à travailler avec les différentes collectivités et organismes communautaires de l'agglomération, l'AURM se présentait comme la seule à avoir les compétences et la neutralité propres à la coordination de chacun des acteurs sur l'ensemble du territoire.

****

Ainsi, au plan national, lorsque Jean-Marie Bocquel parle de son PDU, ce dernier peut devenir un enjeu d'aménagement pour lutter contre l'étalement urbain, mais localement il doit être défini comme une réponse technique qui s'intéresse en priorité aux problèmes de déplacements.

2.3.2 Le PDU de Mulhouse : l'apprentissage de l'intercommunalité par l'innovation technique

Parce que, sur l'agglomération mulhousienne, l'intercommunalité reste un des points noirs de l'action publique locale, les différents documents de planification territoriale sont restés en attente depuis la fin des années 1970. L'exemple du schéma directeur datant de 1977 en est caractéristique. Les différences de couleurs politiques entre la ville-centre et de nombreuses communes périphériques, et la multitude des organismes communautaires sur l'ensemble de l'agglomération ont toujours bloqué les entreprises planificatrices. Ce constat pose le Plan de déplacements urbains comme un réveil formalisé des ambitions planificatrices qui engendre à la fois une nouvelle approche de la question des déplacements et une réorganisation du système décisionnel.

2.3.2.1 Le PDU Mulhousien comme production d'expertise

2.3.2.1.1 L'expertise savante : de la circulation à l'intermodalité

Si le premier PDU n'a jamais abouti, il a lancé de nombreuses analyses. Le plan de déplacements urbains version Laure a pu se référer aux enquêtes ménages déplacements et circulation ainsi qu'aux différentes études sur les transports, le stationnement ou encore sur la desserte TC, réalisées pour le PDU Loti, qui débouchaient déjà sur la proposition d'un TCSP. Aussi, bien que l'on soit passé d'un trolleybus à un tramway, la volonté première est toujours de mettre en place un TCSP et son tracé reste le même qu'en 1991. Cette similitude ne signifie pas pour autant que le PDU 1999 soit une simple réplique du PDU 1991. Eugène Riedweg explique « *qu'il n'y a pas 56 endroits pour faire passer le TCSP (le terrain commande la manœuvre) et que, malgré une réalisation record de moins d'un an, le PDU n'a pas*

été bâclé »[166]. Au contraire, son élaboration a profité d'un Porter à connaissance de l'Etat très détaillé qui lui a permis de gagner du temps sur la lourde étape du diagnostic et de se focaliser plus vite sur la phase du projet.

Confié notamment au Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement (CETE) de l'Est, le premier PDU cherchait à intégrer le TCSP dans les problématiques essentiellement circulation et stationnement. En 1999, l'objet TCSP reste central, mais l'échec du trolleybus incite les responsables à être prudents et à s'intéresser davantage à « *des critères peut-être moins routiers et plus écologiques* »[167]. Ainsi, le choix des équipes a du se faire entre le CETE de l'Est et un groupement de bureaux d'études représenté par Transport Technologie consult Karlsruhe Gmbh (TTK), PTV AG, Altermodal et SGTE. Finalement, parce qu'en reprenant le CETE les réponses auraient probablement été les mêmes qu'en 1991 et que les différents aspects routiers avaient déjà été largement traités au cours du premier PDU, la préférence a été accordée au groupement de bureaux d'études qui se différenciait par l'intérêt qu'il portait aux thèmes de l'intermodalité, du covoiturage, de l'auto-partage… thèmes souvent mineurs dans la plupart des autres PDU.

En choisissant des bureaux d'études tels que TTK ou Altermodal – travaillant régulièrement pour des villes allemandes ou suisses, depuis longtemps coutumières du développement des modes alternatifs à la voiture – Mulhouse cherchait à échapper à son affichage Peugeot : « *Parce qu'il nous a été demandé de changer notre culture d'analyse, nous avons pris le parti d'y aller franchement* »[168].

Ainsi, pour faire accepter son TCSP, en 1991 Mulhouse s'attachait à promouvoir l'efficacité de son système TC qui devait profiter d'un trolleybus pour augmenter sa part modale, et en 1999 elle met en avant la nécessaire prise en compte de l'ensemble des modes de déplacements – de la marche à pied au covoiturage – afin d'éviter une érosion des TC. En d'autres termes, d'une intégration du trolleybus dans la

[166] Entretien avec Eugène Riedweg, élu responsable de la démarche PDU, mairie de Mulhouse, le 10/02/00.
[167] Entretien avec M. Thuet, responsable technique, SITRAM, le 11/02/00.
[168] Entretien avec J-C Chadanson, chef de projet PDU, AURM, 10/02/00.

circulation et le stationnement, la logique des déplacements mulhousiens est passée à une intégration de l'intermodalité par le tramway.

2.3.2.1.2 L'expertise participante : une influence rhénane

Parce que la plupart des propositions orientées modes doux, covoiturage, auto-partage, intermodalité… émanent des bureaux d'études, le chef de projet PDU invoque une habitude de travail avec et pour des villes étrangères, comme Fribourg-ne-Brisgau ou Bâle, qui n'ont pas, ou plus, le même regard que les Français sur les déplacements urbains. Eugène Riedweg appuie ce discours en affirmant que « *dans la vallée du Rhin les idées ne sont pas neuves, mais que c'est la première fois que l'on va regarder d'aussi près les Allemands ou les Suisses qui, bien que voisins, se différencient largement par leur comportement* »[169]. Néanmoins, les innovations instituées par le PDU ne sont pas seulement le résultat des analyses des bureaux d'études, elles procèdent également de l'implication associative.

Deux types de revendications associatives retenues dans le document peuvent être soulignées :

- D'une part, des réflexions générales. Le thème de la réduction de la vitesse pour les voitures particulières, qui vient ponctuer l'ensemble du document, en est caractéristique. Défenseurs des modes doux, les associations se sont attachées à faire des propositions visant à permettre leur développement. Pour ce faire, la sécurité est devenue leur cheval de bataille et elle s'est très vite définie comme une limitation de la vitesse qui devait se traduire par un élargissement des zones 30 : « *le PDU ce n'est pas fait pour aller plus vite c'est fait pour aller mieux* »[170]. Il a en effet été proposé qu'une vitesse de 30 kilomètres/heure en ville devienne la règle et que l'on distingue les zones 50. Proposition reprise aujourd'hui à son compte par Eugène Riedweg. Ainsi, touchant à la fois la pollution, le cadre de vie, la hiérarchisation de la voirie, ou encore l'intermodalité, la réduction de la vitesse,

[169] Entretien avec Eugène Riedweg, élu responsable de la démarche PDU, mairie de Mulhouse, le 10/02/00.
[170] Entretien avec Monsieur Friedrich, Fédération nationale des associations d'usagers transport. le 09/08/2000.

revendiquée par les associations, devient « *la proposition la plus simple mais aussi la plus ambitieuse parce qu'elle engendre une réflexion sur une société alternative, une société différente* »[171].

- D'autre part, des actions précises. Formulées le plus souvent par la Fédération nationale des associations d'usagers transports (FNAUT) et le Comité d'action deux roues (CADR), nombreuses sont celles qui ont fait écho au document : une plus forte répression contre le stationnement illicite, la création de garages vélos, le développement des TC non polluants, un nouveau matériau pour les chaussées visant à réduire le bruit, un rabattement piétons vers les principaux arrêts TC… Très orientées au profit des usagers des transports publics, elles se confondent aujourd'hui avec l'ensemble des mesures proposées dans le PDU et il devient difficile de donner la primeur de ces actions aux associations. Par contre, l'intervention de l'Association des paralysés de France (APF) est très nettement retranscrite dans le document. Thème oublié par les coordonnateurs du projet, *les handicapés et les déplacements* deviennent la première proposition du document PDU. « *Avoir un PDU affiché Personnes à mobilité réduite (PMR) se présente aujourd'hui à Mulhouse comme un positionnement politique intéressant parce que nouveau* »[172].

Sans avoir une vision globale du plan de déplacements urbains, avec le filtre de leur entrée (vélo, marche à pied, handicapés, pollution…), les associations ont pu faire des préconisations qui portaient sur les organisations globales des déplacements. D'autre part, que ce soit le CADR, la FNAUT ou encore l'APF, elles se sont toujours évertuées à soumettre des propositions fondées sur des exemples concrets. Par exemple, pour promouvoir la piétonisation des rues commerçantes, elles se sont appuyées sur la confrontation de deux types de situation commerciale. D'une part, un tout accès voiture *Place de l'Europe* qui s'est soldé par les faillites successives des supermarchés *Ilo*, *Super U*, ou encore *Leclerc*, et, d'autre part, la transformation en zone piétonne de la *Rue Sauvage* qui a occasionné l'ascension économique des différents magasins de proximité ainsi que de la grande surface *Globe* qui se présente

[171] Entretien avec J-C Chadanson, chef de projet PDU, AURM, 10/02/00.
[172] ibidem.

aujourd'hui comme le commerce de centre-ville le plus attractif. Quant au thème de la lutte contre le développement de la voiture particulière, qui reste le fil conducteur des différentes revendications associatives, la stratégie utilisée s'est attachée à prendre des exemples extérieurs mais voisins. Dans ce sens, Fribourg-en-Brisgau, avec les actions coercitives qu'elle a mise en place au début des années 1980, est très vite devenue une référence pour argumenter « l'erreur » qui consistait à augmenter le stationnement en centre-ville, à créer de nouvelles infrastructures routières…

Le volontarisme du PDU mulhousien est donc fortement influencé par le contexte rhénan. Les bureaux d'études tout comme les associations ont largement puisé leurs propositions d'actions chez leurs voisins suisses et allemands.

2.3.2.2 Le PDU mulhousien comme espace de débat public

2.3.2.2.1 La maîtrise d'ouvrage : du SITRAM à l'AURM

Du PDU Loti au PDU Laure, la maîtrise d'ouvrage est passée de la seule responsabilité du SITRAM à un modèle plus ouvert fondé sur une assistance déléguée à l'agence d'urbanisme. Cherchant à faire avancer son projet tram-train tout en gérant les susceptibilités politiques, le SITRAM n'a pas souhaité renouveler l'expérience de 1991 en se dotant d'une compétence de coordination. C'est pourquoi il a associé l'AURM à l'établissement des cahiers des charges des études particulières à entreprendre, à l'organisation des phases de consultation et de concertation, ainsi qu'aux actions de communication.

Aucun autre acteur ou organisme sur le territoire mulhousien ne pouvant porter le statut de coordonnateur du projet PDU, l'AURM s'est logiquement définie comme « *le seul lieu de coordination et de débats dans une agglomération de 19 communes partagée entre quatre communautés de communes, un district, et un syndicat intercommunal à vocation unique* »[173]. Travaillant déjà avec différentes communes ou organismes communautaires, elle offrait à la fois une expérience de terrain et une

[173] ibidem.

solution de neutralité. D'autre part, le PDU se présentait comme un véritable enjeu de développement pour l'AURM. Petite agence d'urbanisme, n'existant que depuis le début des années 1990 et ne représentant qu'une minorité des communes, le Plan de déplacements urbains lui offrait la possibilité de faire adhérer de nouveaux membres et l'occasion de se définir comme un acteur à part entière de la planification mulhousienne. En effet, travaillant pour la première fois avec l'ensemble de l'agglomération, elle participait au premier grand projet fédérateur depuis le schéma directeur de 1977.

Investie par le SITRAM, sa mission première était d'organiser un débat autour du projet phare du plan de déplacements urbains, à savoir le tram-train. Ainsi, bien qu'elles soient centrales dans la démarche PDU, parce qu'elles avaient été largement menées en 1991, les études stationnement et circulation ont laissé la place au thème plus médiatique de l'intermodalité qui est devenu le promoteur du TCSP. Thème nouveau, son application nécessitait à la fois un approfondissement des connaissances et une éducation des acteurs de l'agglomération. Pour ce faire, l'AURM s'est lancée dans un véritable pèlerinage à tous les niveaux de l'agglomération, qui consistait à échanger les informations et à partager les expériences, mais surtout « *à mettre en avant les points de désaccord, afin de rapprocher les prétentions opposées* »[174]. S'appuyant sur les expertises des bureaux d'études, elle a travaillé avec les partenaires habituels du SITRAM, tels que les TRAM ou la ville de Mulhouse, mais elle s'est également risquée dans une arène jusqu'alors peu explorée constituée par les acteurs de la région, de la DDE, des communes périphériques, de la CCI ou encore des associations.

Aujourd'hui, qu'ils soient élus, institutionnels ou associatifs, même la CCI qui reste critique quant au PDU, tous reconnaissent à l'AURM la capacité qu'elle a eu à fédérer une grande partie des acteurs de l'agglomération autour d'un projet Mobilité au préalable difficile parce qu'inscrit dans une intercommunalité délicate. De plus, il semble que l'agence elle-même ait atteint ses objectifs internes, elle a augmenté le nombre de ses associés en comptant aujourd'hui le SITRAM parmi ses membres (Eugène Riedweg en est d'ailleurs le président) et, ses compétences reconnues, elle

[174] ibidem.

est pressentie pour s'occuper du suivi PDU. Coordonnateur, médiateur ou peut-être tout simplement interprète du SITRAM, l'AURM aura tracé la voie d'une démarche concertée ou du moins d'une ouverture du système décisionnel mulhousien.

2.3.2.2.2 Le PDU : une ouverture du système décisionnel mulhousien

« *C'est la première fois que l'on arrive à rassembler tout le monde pour parler du même projet* »[175] ; « *Aujourd'hui tout le monde peut partir dans le même sens* »[176] ; « *C'est la première tentative formelle de débat avec l'ensemble de l'agglomération* »[177]; « *Le projet tram-train va permettre de faire avancer l'intercommunalité* »[178] ; « *L'intercommunalité a progressé grâce à un premier débat* »[179]. Voilà à peu près le discours général quant à l'évolution procédurale apportée par le PDU : un débat organisé à l'échelle de l'agglomération.

Jusqu'à présent toutes les politiques sur l'agglomération étaient élaborées au mieux entre deux communes avec l'intervention du Conseil général. Les villes périphériques s'attachaient à ne pas rentrer dans un organisme communautaire par peur d'être absorbées par la grande ville. Ainsi, à la différence d'une communauté urbaine comme Strasbourg, la grande difficulté du processus PDU à Mulhouse était de devoir s'engager en de multiples partenariats. La stratégie s'est donc jouée sur la définition du PDU en tant que réponse technique à des problèmes de déplacements : une intégration de l'intermodalité par le tram-train. Evinçant les conflits de compétences, cette stratégie a également permis une lisibilité et une compréhension du PDU. L'accord de principe sur le tram-train, ou du moins sur le tramway, a permis de focaliser les discussions sur sa mise en œuvre. Autrement dit, c'est sur un projet clair que se sont fondées les différentes propositions du document. La DDE dit que « *le*

[175] Entretien avec M. Thuet, SITRAM, responsable technique, le 11/02/00.
[176] Entretien avec Mme Mandroyan, TRAM, responsable développement, le 11/02/00.
[177] Entretien avec M. Kisseleff, Directeur du service *Urbanisme et Habitat*, DDE du Haut Rhin, le 09/08/00.
[178] Entretien avec Eugène Riedweg, élu responsable de la démarche PDU, mairie de Mulhouse, le 10/02/00.
[179] Entretien avec Monsieur Welter, Alsace Nature, le 09/08/2000.

PDU c'est la démonstration qu'il est possible de travailler avec toutes les communes à partir du moment où elles se mettent d'accord sur des actions concrètes »[180].

Devant les conflits de compétences ou d'enjeux, si c'est par obligation que le SITRAM a élaboré le plan de déplacements urbains deuxième génération, la prudence qui a signé l'élaboration du document s'est traduite par une véritable évolution du débat local. L'implication de l'ensemble des acteurs de l'agglomération en est caractéristique. C'est la première fois que l'Etat, la Région, les communes et les organismes de type CCI, SNCF, TRAM… se retrouvent à la même table pour parler d'un projet. De plus, les débats ont été enrichis par une démocratisation des consultations publiques visant à convier les associations. Enfin, la qualité des débats a profité du portage politique. Les élus n'ont pas délégué leur représentation à leurs ingénieurs administratifs, ils se sont déplacés en personne aux réunions. Ainsi, bien que l'échange intercommunal et l'ensemble des thèmes insufflés par le plan de déplacements urbains restent une entrée en matière, « *l'Etat reconnaît qu'il n'aurait pas fait mieux* »[181].

En proposant un débat sur des actions concrètes qui devaient accompagner et justifier le tram-train en tant que réponse technique à la question des déplacements, la maîtrise d'ouvrage a su engendrer une effervescence politique, institutionnelle, technique ou tout simplement publique autour du plan de déplacements urbains. Alors que toute intercommunalité semblait impossible, l'ouverture de la procédure PDU laisse émerger une réorganisation du système décisionnel mulhousien. Plus concrètement, avec le tram-train, il y a eu une instrumentalisation politique d'un projet technique qui peut être l'entrée en matière d'une intercommunalité institutionnelle.

[180] Entretien avec M. Kisseleff, Directeur du service *Urbanisme et Habitat*, DDE du Haut Rhin, le 09/08/00.
[181] Entretien avec M. Kisseleff, Directeur du service *Urbanisme et Habitat*, DDE du Haut Rhin, le 09/08/00.

2.4

Nîmes :

l'apprentissage de l'intercommunalité

2.4.1 Le PDU nîmois : les préliminaires entreprenants d'une politique intégrée à l'échelle intercommunale

2.4.1.1 L'étalement urbain nîmois : un constat dès la ville-centre
2.4.1.2 Le PDU nîmois : un moyen avant tout ?
2.4.1.3 La démarche PDU : quand tous les acteurs peuvent jouer un premier rôle

2.4.2 Si le monopole automobile et l'autarcie politique n'étaient pas une fatalité nîmoise ?

2.4.2.1 Le PDU nîmois comme production d'expertise
2.4.2.2 Le PDU nîmois comme espace de débat public

2.4.1 Le PDU nîmois : Les préliminaires entreprenants d'une politique intégrée à l'échelle intercommunale

2.4.1.1 L'étalement urbain nîmois : un constat dès la ville-centre

Passant de 115 000 à 222 000 habitants en 45 ans (en particulier par l'arrivée des rapatriés d'Algérie en 1960), l'aire urbaine nîmoise a connu une croissance démographique forte mais géographiquement très différenciée. Concentrée sur la ville-centre jusqu'en 1970, elle s'est ensuite déployée vers les villages périphériques avec un ratio qui s'est inversé : sur 100 nouveaux habitants, entre 1954 et 1968 la périphérie en gagnait 15 et entre 1968 et 1999 elle en a gagnés 85. Pour autant, bien que la ville de Nîmes ait relativement perdu des habitants, elle n'en est pas moins restée très attractive. Tout comme l'aire urbaine, son périmètre d'influence n'a cessé de s'élargir. D'une part elle concentre l'essentiel des services, des équipements et activités ainsi que plus des 4/5 des emplois privés de l'aire urbaine, d'autre part le réseau routier (notamment des radiales convergeant vers la ville-centre) n'a cessé d'être amélioré depuis le début des années 1980 et donc a favorisé la fluidité, la vitesse et l'allongement des distances de déplacements. Par ailleurs, cette consommation d'espace ne s'observe pas que dans la périphérie mais à l'intérieur même de la ville-centre. En effet, quatrième ville de France par sa superficie, Nîmes dispose d'une très faible densité démographique (800 hab./km²) et d'une population très éparpillée. Eparpillement du à sa situation collinaire et à la forte valeur identitaire des garrigues nîmoises qui entourent et pénètrent le tissu urbanisé.

Urbanisation diffuse dès la ville-centre, l'aire urbaine nîmoise est tout naturellement une niche idéale pour l'épanouissement de la voiture particulière qui a profité d'une politique unique et sectorielle de développement de l'offre en infrastructures routières et ce au détriment du système de transport public qui s'est petit à petit marginalisé. Jusqu'au milieu des années 1980, les TC représentaient encore un taux remarquable d'environ 20% des déplacements et à partir de 1990 ce taux a commencé à s'effriter

dangereusement en passant à 15%. Ce constat est d'autant plus inquiétant que les prévisions de l'INSEE à l'horizon 2015 confirment l'accentuation du déséquilibre démographique centre/périphérique. Dès lors, si les problèmes de saturation du trafic nîmois ne sont pas encore à un point de non-retour, ils seront de plus en plus présents si l'étalement urbain n'est pas davantage pris en compte. C'est d'ailleurs la question qui a été clairement posée en 1999 dans le projet urbain réalisé par l'agence d'urbanisme : « *Comment Nîmes peut se renouveler sur elle-même avant de s'étendre davantage ?* ».

C'est dans ce contexte que le PDU nîmois fait son entrée en se présentant officiellement comme une démarche intégrée qui, en tant que solution à l'étalement urbain, se veut pour la première fois intercommunale[182]. En effet, alors que l'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) ne dépasse pas les limites communales nîmoises, tout comme bien entendu l'exploitant transport (la Société des Transports en commun nîmois : STCN) qui n'est pas non plus coordonné avec les TER de la SNCF (alors qu'il est rattaché au groupe Via-GTI soit depuis peu à la SNCF) ou avec le réseau de bus interurbains exploité par le Conseil Général, la démarche PDU a été l'occasion d'ouvrir la réflexion et les enjeux à l'échelle du bassin de déplacements. Challenge difficile lorsque l'on se réfère au discours de l'Agence d'urbanisme qui rappelle qu'au préalable « *les élus de la périphérie disaient : le PDU c'est une étude de plus et si les gens sont venus en périphérie c'est pour ne pas être embêtés par Nîmes ce qui fait que le développement nîmois c'est pas leur problème* »[183]. Ainsi, pour amorcer le débat, la « drague » intercommunale a démarré en élargissant le périmètre des transports urbains à quatorze communes périphériques et « *lorsque ces dernières ont compris qu'il pouvait y avoir des enjeux intercommunaux et donc que l'on risquait de toucher à leurs prérogatives elles n'ont plus voulu passer à côté* »[184].

[182] L'agence d'urbanisme qui, par ses adhérents extérieurs a la ville-centre, à déjà un statut intercommunal, aurait pu servir de base à cette intercommunalité. Néanmoins, d'une part considérée par la municipalité PC/PS comme un outil mis en place par l'ancienne municipalité RPR et, d'autre part présidée par l'adjoint à l'urbanisme PC qui veut délimiter son terrain face à l'élu Vert responsable du plan de déplacements urbains, elle n'a pas été associée à la démarche PDU.
[183] Entretien avec Etienne Toussaint, directeur adjoint de l'Agence d'urbanisme et du développement de la région nîmoise, le 27/02/01.
[184] Entretien avec Joseph Alcon, élu responsable de la démarche, Ville de Nîmes, le 28/02/01.

Par ailleurs, bien que, comme nous le verrons ultérieurement, la démarche PDU ait davantage été portée par des techniciens que par des politiques, le choix de l'élu responsable a très certainement profité à l'ouverture de l'intercommunalité. Adjoint délégué à l'environnement et aux transports de la ville de Nîmes, et élu depuis 1971, Joseph Alcon, considéré comme le créateur de la zone piétonne et l'initiateur du tri sélectif, était également en charge du dossier épineux du traitement des déchets et de la réalisation d'un centre d'incinération à une échelle intercommunale, dossier qu'il a d'ailleurs mené à terme. Autrement dit, c'était un des rares élus qui avait une expérience réussie de l'intercommunalité.

2.4.1.2 Le PDU nîmois : un moyen avant tout

A la différence des nombreux Plans de déplacements urbains qui s'organisent autour d'un gros projet de transport en commun en site propre (de type tramway), le PDU nîmois ne profite pas d'un tel aménagement. Aussi, ses protagonistes précisent qu'ils s'en sont servis comme d'un outil pédagogique qui devait ouvrir la porte d'une nouvelle réflexion sur les déplacements et l'urbanisme à l'échelle intercommunale et, à terme, celle de nouveaux projets : « *Le PDU c'est une déclaration d'intention de ce que pourrait être un meilleur fonctionnement des déplacements dans la ville* »[185] ; « *Parce qu'il n'y avait ni tradition ni étude sur les déplacements, il fallait faire un premier état des lieux pour engranger un premier dialogue* »[186] ; « *Le PDU ce n'est pas une finalité, c'est un moyen et c'est fait pour être animé en continu et à partir de là ça peut devenir une référence* »[187].

Si le PDU est avant tout un moyen, c'est justement parce qu'il n'avait pas les moyens d'être une finalité. Et ce, tout autant au sens figuré qu'au sens propre.

[185] Entretien avec Jean-Bernard Prim, Directeur de la société des transports en commun nîmois, le 28/02/01.
[186] Entretien avec Yonnel Gardès, ancien chef de projet PDU aux services techniques de la ville de Nîmes, le 21/05/01.
[187] Entretien avec Bernard Castets, chef du service Ville, transport et territoire, DDE du Gard, le 26/02/01.

D'une part, orpheline de toute politique intégrée urbanisme/transport, la ville ne dispose d'aucun référent pour appréhender une telle démarche. Pourtant, en 1994 Nîmes recevait le prix Ademe/Gart pour les liens étroits qu'elle avait su établir entre politique urbaine et politique de transport. Ce paradoxe s'explique par le fait qu'au final c'était avant tout une cohérence transport et architecture urbaine (dans le sens mobilier urbain, aménagement urbain, etc.) et ce notamment sur l'hypercentre. Par ailleurs, si le nouveau réseau de bus avait été « *restructuré façon métro* » (Lettre du Gart n°107, avril 1995), c'était en surface et les voitures se sont vites emparées des couloirs TC ; quant au soit disant effet structurant sur l'armature urbaine, c'est davantage l'accompagnement d'une situation latente. Ainsi, outre un plan d'occupation des sols (POS) soumis à révision dès le lancement de la démarche PDU et un programme local d'habitat (PLH) qui – malgré des objectifs visant à accueillir à Nîmes des familles qui s'installent aujourd'hui en périphérie – reste logiquement très centré sur une politique logement, en 1997 aucun document de planification territoriale n'est en mesure de poser les premiers jalons d'un diagnostic ou d'un prédiagnostic PDU. Seule l'élaboration du dossier de voirie d'agglomération (DVA), approuvé en 1999, ouvre une brèche qui s'avère être au final une véritable faille. Le constat posé par le DVA est celui du cercle vicieux : il y a une croissance quasi mécanique des flux automobiles liées aux modes de vie (maison individuelle, localisation des activités, étalement urbain) qui nécessitent de nouvelles voiries à nouveau saturées dans les cinq ans. De plus, l'occasion faisant le larron, l'Etat n'ayant pas dans l'immédiat les moyens de réaliser de nouvelles infrastructures routières dans l'agglomération nîmoise, le DVA affiche la promotion des transports en commun comme la principale issue des problèmes de déplacements. Promotion qui se trouve être du ressort de la collectivité locale. Voilà à peu près les seuls éléments à disposition de l'AOTU : « il y a du boulot et elle est la première à devoir s'y mettre ».

D'autre part, héritière des dettes engrangées par l'ancienne municipalité Bousquet, la ville n'est pas en position de proposer des aménagements synonymes de dépenses trop lourdes. Lorsque Jean Bousquet arrive à la mairie en 1983, il est attendu comme le Messie dans une ville en perte de vitesse. Dopé par la réussite de son entreprise de prêt-à-porter Cacharel, il joue le pari du changement d'image pour sa ville. Pour ne

citer que ces exemples, Norman Foster dessine le Carré d'art, Philippe Starck le mobilier urbain, Jean Nouvel les HLM. La féria devient un événement médiatique, Marie Sara une star des arènes. C'est un cocktail joyeux de belle architecture, de politique et de paillettes qui réveille une ville naguère bien triste. Pourtant le réveil est plus dur qu'il n'y paraît. « Sauveur parmi les sauveurs », si Bousquet est réélu dès le premier tour pour son deuxième mandat en 1989, il est vite confronté à une tirelire bien vide et il faut rembourser les emprunts du premier mandat. Dès lors, la ville devient moins intéressante pour l'entrepreneur gourmand qui, par ailleurs, commence à subir la crise dans sa propre société. Ainsi, de perte de vitesse en démotivation, au terme de son deuxième mandat, Jean Bousquet est renvoyé à ses chemisiers et c'est l'opposition PC/PS (reflet d'une gauche plurielle) qui reprend un flambeau alors moins flamboyant.

Par ailleurs, quels que soient les enjeux, à Nîmes il est toujours délicat d'engager des investissements qui ne sont pas la hauteur des aménagements réalisés par la « satanée » grande sœur montpelliéraine qui, depuis le début des années 1970, ne fait qu'empiéter sur ses plates-bandes nîmoises tant au plan démographique, économique, culturel que social : « *Jamais un couloir réservé pour un bus crachotant des TCN ne sera osé, les élus décideront la mise en place d'un TCSP pour quelque chose de plus emblématique (de type tramway) et là ça passera parce qu'on ne sera plus à la traîne de la grande rivale Montpellier* »[188]. En d'autres termes, si ça doit se voir, plutôt ne rien faire que de faire moins bien qu'à Montpellier.

Entre une culture déplacements zéro, des problèmes d'argent, des rivalités historiques, auxquels peut s'agréger une fin de mandat habituellement peu propice à la prise de décisions politiques, on comprendra pourquoi le document PDU approuvé en janvier 2000 fait l'oubli d'un dernier chapitre sur les engagements, les calendriers et les financements. *A priori* préjudiciable à la validité d'une démarche PDU, cette omission a pourtant eu la vertu de presser l'évolution des mentalités sur la prégnance de la voiture particulière. « *Le choix était simple : soit on sortait un PDU sans dernier chapitre soit on ne sortait pas de PDU, alors qu'il y avait eu un gros travail*

[188] Entretien avec Jean-Bernard Prim, Directeur de la société des transports en commun nîmois, le 28/02/01.

de fond visant au moins à promouvoir de nouvelles idées »[189]. En effet, que ce soit sur les déplacements individuels motorisés, sur la cohérence urbanisme et déplacements, sur les transports en commun et l'ensemble des modes alternatifs à la voiture, un gros travail de diagnostic et de propositions d'actions a été réalisé de manière précise, cohérente et surtout porteuse d'une nouvelle réflexion à l'échelle intercommunale.

L'attitude de la maîtrise d'ouvrage visant en premier lieu à motiver l'ensemble des décideurs a d'ailleurs été suivie tout au long de l'élaboration du PDU. Comme le souligne le chef de projet, « *face au manque de données initiales, il était question de faire une enquête ménage même allégée en raison des budgets très serrés, pourtant l'idée a été abandonnée au profit d'un compte déplacements qui, s'il ne remplace pas l'enquête ménage, donne des premiers éléments d'analyse révélateurs et prend beaucoup moins de temps à réaliser. Aussi, ce gain de temps répond à la course contre la montre menée face au scepticisme initial, d'une part des élus nîmois qui préfèrent réagir à court plutôt qu'à long terme (alors que c'est dans le long terme qu'une démarche de planification doit être pensée), d'autre part des techniciens nîmois qui considéraient la démarche PDU comme une étude de plus qui allait brasser du papier* »[190].

Pari gagné, au sortir de la démarche, l'élu responsable, au préalable un peu détaché du PDU parce qu'en charge d'un gros dossier sur le traitement de déchets à une échelle intercommunale, reprend le même discours en poussant la chansonnette jusqu'à l'intercommunalité : « *Le dernier chapitre, il n'y en a pas car il représente des coûts d'investissement énormes et je pense que ce PDU s'inscrit dans l'intercommunalité qui elle apportera de l'argent* »[191].

[189] ibidem.
[190] Entretien avec Yonnel Gardès, ancien chef de projet PDU aux services techniques de la ville de Nîmes, le 21/05/01.
[191] Entretien avec Joseph Alcon, élu responsable de la démarche, Ville de Nîmes, le 28/02/01.

2.4.1.3 La démarche PDU : quand tous les acteurs peuvent jouer un premier rôle

Au commencement du PDU, si les outils étaient absents, les hommes ont répondu présents. Etonnant ! Comment se fait-il qu'il n'y ait pas de culture déplacement mais qu'il y ait quelqu'un pour porter cette culture ? L'attitude a tout simplement était de prendre la balle au bond. Motivés par des ambitions personnelles, des individus ont profité de l'occasion PDU pour faire valoir leurs prétentions et ont entraîné avec eux les institutions qu'ils représentaient à savoir l'Etat, la ville et l'exploitant. Entraînement qui s'est traduit *in fine* par un partenariat sinon institutionnel du moins technique.

2.4.1.3.1 Une DDE motivée par son chef de service ville, transport et territoire

Très active tout au long de la démarche, la DDE a essentiellement été représentée par son chef de service en charge du dossier PDU : Bernard Castets. En marge des habitudes de DDE, ce dernier cherchait depuis longtemps à promouvoir des solutions contre la croissance du trafic automobile. Outre la réalisation d'un DVA alarmiste quant à la circulation automobile, il s'est largement impliqué dans la journée sans voiture en organisant dès 1998 une journée pilote « *au travail sans ma voiture à la DDE du Gard* » (qui a fait l'objet d'un film pédagogique) afin d'analyser le report modal ; ou encore, dans le cadre des missions spéciales de la fonction publique, il a réalisé une étude sur l'expérience britannique visant à diminuer le recours à la voiture pour les déplacements pendulaires. Bref, dans le paysage des DDE, Bernard Castets est un peu le « vilain canard » qui considère que la solution au trafic automobile ne se trouve plus seulement dans la construction de nouvelles infrastructures routières. Par ailleurs, il se déclare officiellement comme « *le conseiller mobilité mandaté par le préfet* » et, tel un pionnier, il a pris son bâton de pèlerin pour diffuser sa « bonne parole ». Diffusion qui a nécessité la mise en place d'un partenariat. En effet, la DDE seule n'a pas le pouvoir de développer les modes alternatifs à la voiture, elle a besoin d'un répondant du côté de l'AOTU et Bernard Castets s'est entièrement occupé du recrutement d'un chef de projet PDU (validation du poste par les élus, réalisation de la fiche de poste, audition des candidats) ; de plus, auteur du DVA et du Porter à

connaissance, il a fourni la matière première des études diagnostic ; ensuite, il a obtenu le financement des études réalisées par la ville ; enfin, il a fait passer un certain nombre d'innovations, telles que le compte déplacements ou le plan de mobilité. Innovations qu'il revendique d'ailleurs aujourd'hui comme siennes, ou plutôt comme celle de la DDE du Gard, quand il voit qu'elles ont été reprises dans la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains (SRU). Ainsi, véritable carburant dans la démarche PDU, Bernard Castets a également été le mécanicien d'un moteur Ville/Etat garant de la bonne élaboration du document.

2.4.1.3.2 Des services techniques municipaux motivés par le chef de projet PDU

Lancement difficile pour le plan de déplacements urbains nîmois, l'élu responsable de la démarche rappelle que si au départ il fallait convaincre la population de l'intérêt du PDU, il fallait avant tout en persuader ses propres services techniques qui étaient encadrés par un directeur général des services techniques et un directeur de la voirie peu motivés parce qu'en partance pour la retraite. En d'autres termes, bien qu'initié par Bernard Castets, le recrutement spécifique d'un chef de projet PDU a été plus qu'opportun pour la ville. Venant tout droit du Certu, c'est Yonnel Gardès qui en a eu la charge. Ingénieur des travaux publics de l'Etat, il est spécialisé en ingénierie du trafic et le PDU de Nîmes s'avère être sa première expérience de terrain au sens strict du terme. Par ailleurs, si Yonnel Gardès affirme que ce premier essai a été une révélation quant au mode de fonctionnement local, il précise également que la volonté de le transformer a constitué une motivation toute particulière. Il s'est évertué à en convaincre ses collègues des services techniques mais il n'a trouvé qu'un soutien sans main d'œuvre. De plus, confiant, Joseph Alcon a laissé toute latitude à Yonnel Gardès qui aurait parfois apprécié une implication du politique un peu plus marquée pour trancher les décisions. Dès lors, menant à bout de bras une démarche bien lourde pour un seul homme et se sentant un peu oppressé par une DDE certes pertinente mais peut-être trop présente dans une procédure du ressort de l'AOTU, il a cherché de nouveaux alliés locaux. D'une part, il a mis en place une lourde procédure de concertation visant à bénéficier du soutien et du concours de la population, d'autre part il s'est allié avec l'exploitant transport qui devenait le partenaire idéal dans une démarche PDU qui cherchait entre autre à redorer le blason des transports en

commun. En d'autres termes, le moteur PDU Ville/Etat fabriqué par Bernard Castets s'est trouvé couplé, par l'intermédiaire de Yonnel Gardès, aux habitants mais aussi et surtout à l'exploitant.

2.4.1.3.3 Un exploitant transport motivé par son directeur

En 20 ans, le réseau TC nîmois a quitté le peloton de tête pour rejoindre la queue du train dans le palmarès national. Au début des années 1980, les transports en commun nîmois sont performants et parmi les seuls à disposer d'innovations techniques telles que des bornes d'information agrégées à une centrale de mobilité. Pourtant, entre les inondations de 1988, qui ont détruit ce système technologique ainsi qu'une cinquantaine de véhicules, et les problèmes croissants d'insécurité dès le début des années 1990, qui se sont accompagnés de nombreuses grèves, les TC nîmois ont été soumis à de lourdes pertes économiques qui n'ont pas été épongées par l'AOTU et leur image est passée d'une relative efficacité à une totale incertitude. Tout naturellement, leur fréquentation n'a cessé de diminuer au profit de la voiture. Enfin, apogée du déclin et par voie de conséquence début de la reprise, en 1998 les confits sociaux sont tels que le directeur des TCN est remplacé par Jean-Bernard Prim (*Un homme de terrain !* dira Joseph Alcon) qui arrive en une année à retrouver la meilleure fréquentation des TCN depuis 10 ans. Par ailleurs, afin d'asseoir son rôle de sauveur des TC, il ne s'endort pas sur ses lauriers et il s'implique très largement dans la démarche PDU qu'il considère comme une chance pour attirer des usagers autres que les habituels scolaires et personnes âgées. La stratégie a été de profiter de la réflexion PDU pour participer, d'une part, à la mise en place d'une intercommunalité intégrée, synonyme d'extension du réseau TC, et, d'autre part, à la fluidité du trafic, synonyme d'une meilleure vitesse commerciale. Sachant que le contrat liant la ville de Nîmes aux TCN repose sur la vitesse commerciale : « *nous devons à la ville 3,1 millions de km/an pour une vitesse commerciale de 17 km/h, si on passe à 20 km/h on offre 4 millions de km/an pour le même prix. En d'autres termes, plus la vitesse commerciale s'améliorera plus la collectivité y gagnera.* » (ibidem). Ainsi, bien que Jean-Bernard Prim regrette des budgets qui n'ont pas été à la hauteur des ambitions des TCN, son implication dans la démarche PDU aura tout de même participé à la proposition d'un nouveau réseau urbain de transport en commun (en site propre sur

les principaux axes de franchissement et sur les sections les plus chargées) articulé avec une modernisation des réseaux d'autocars desservant la périphérie avec, en perspective, une meilleure utilisation du réseau ferroviaire. Autrement dit, une belle avancée en termes de TC.

2.4.1.3.4 Une équipe municipale motivée par l'implication du Préfet

Si on se fie à la présence des élus (maire et adjoints de la ville-centre et des communes périphériques) au cours de l'élaboration du PDU, ce dernier a profité sinon d'un portage du moins d'une présence politique. Présence incitée par le fait que le Préfet se déplaçait en personne pour présider les comités de pilotage. Par ailleurs, *a priori* étonnante, une telle implication du Préfet dans une démarche PDU n'est pourtant pas innocente. Elle est à corréler aux objectifs de l'Etat escomptant une diminution de moitié des tués sur la route en cinq ans et à la pole position du département du Gard pour les accidents de la route (notamment lorsque l'on sait que le Gard est également le département dans lequel on retire le moins de points au permis de conduire). Les maîtres mots tenus par le Préfet tout au long de la démarche PDU ont donc été « l'amélioration de la sécurité routière ». Par ailleurs, bien que Joseph Alcon rappelle que « *le préfet a un rôle plus facile que les élus qui doivent faire plaisir à leur électeurs* »[192], le thème de la sécurité routière se retrouve *in fine* à part entière dès le premier chapitre du document PDU qui propose des actions visant à *améliorer le cadre de vie des Nîmois par la maîtrise des déplacements individuels.*

*****

Si de nombreux acteurs locaux ont pu trouver leur compte dans l'élaboration du plan de déplacement urbains, l'enjeu du PDU nîmois ne s'arrête néanmoins pas seulement à cette autosatisfaction. A la lecture de l'avis de l'Etat visant à arrêter le projet et selon le discours des différents services techniques, il semble que le PDU soit à

[192] Entretien avec Joseph Alcon, élu responsable de la démarche, adjoint à la mairie de Nîmes délégué à l'environnement et aux transport, le 28/02/01.

l'origine d'une plus-value substantielle et d'une plus-value procédurale : « *votre engagement et celui de vos collaborateurs permettront de dépasser le cadre classique de la simple mise en place de nouvelles infrastructures pour s'attaquer à la tâche bien plus difficile de la modification des comportements sociaux* »[193] ; ou encore, « *via le besoin de densifier l'habitat et de réduire les temps de parcours en construisant là où il y du TC, les déplacements deviennent la pierre angulaire pour construire le débat sur l'intercommunalité* »[194].

[193] Avis de l'Etat sur le projet de PDU Nîmois, Préfecture du Gard, le 21/04/00.
[194] Entretien avec Etienne Toussaint, directeur adjoint de l'Agence d'urbanisme et du développement de la région nîmoise, le 27/02/01.

2.4.2 Si le monopole automobile et l'autarcie politique n'étaient pas une fatalité nîmoise ?

« *S'il pouvaient descendre en voiture dans leur tasse de café ils le feraient !* », se plaisent à dire les élus et les techniciens nîmois lorsqu'ils parlent de leurs concitoyens. Face à ce constat, sans demander aux usagers VP de ne boire leur café qu'à la maison (commerce oblige !), l'enjeu du plan de déplacements urbains a été de leur faire découvrir le nouvel arôme du « café modes alternatifs à la VP ». Et, en vue de cette désintoxication de l'automobile, c'est la bien nommée pédagogie qui s'est avérée la première entrée choisie par les instigateurs du PDU : « *Le PDU c'est un vrai dialogue sur la situation existante. Il fallait faire un état des lieux car il n'y avait ni tradition ni étude sur les déplacements. Par exemple il n'y a toujours pas d'enquête ménages, de diagnostic global sur les transports ou encore de compétence institutionnelle. En fait à part le DVA de Castets et sa fibre PDU au démarrage il n'y avait rien* »[195]. Par ailleurs, l'entreprise PDU était d'autant plus rude que pour jouer sur le trafic de la ville-centre il fallait – et ce sans structure intercommunale – avant tout motiver les habitants de la périphérie, qui tout en ayant fait le choix du logement individuel avaient aussi fait celui de l'automobile : une automobile alors synonyme de commodité à la différence des TC inconfortables, incertains et peu fréquents.

Partant de très loin, le PDU semble néanmoins avoir réussi si ce n'est à inverser la tendance du moins à reposer les questions : « *aujourd'hui il y a unanimité sur le fait que l'on ne peut plus continuer à faire du tout bagnole, tout le monde en a pris conscience et ça c'était pas gagné d'avance. C'est la première fois que l'on travaille à l'échelle intercommunale et aujourd'hui c'est dans les têtes de nombreux acteurs même des communes périphériques* »[196].

[195] Entretien avec Yonnel Gardès, ancien chef de projet PDU aux services techniques de la ville de Nîmes, le 21/05/01.
[196] Entretien avec Jean-Bernard Prim, Directeur de la société des transports en commun nîmois, le 28/02/01.

2.4.2.1 Le PDU nîmois comme production d'expertise

2.4.2.1.1 L'expertise savante : le contre choix de l'étalement urbain

« *La ville de Nîmes a su, pendant les périodes d'expansion, se doter des infrastructures modernes en accompagnement de son développement. Aujourd'hui, il s'agit de préparer l'avenir avec des contraintes économiques plus importantes. Le tout automobile n'étant plus envisageable ni souhaitable, le Plan de déplacements urbains doit être l'occasion de faire émerger des solutions alternatives, à l'image d'autres agglomérations françaises ou européennes* ». Discours émanait de la DDE, ces quelques lignes ne sont que la simple retranscription de la lettre du Préfet accompagnant le porté à connaissance de l'Etat.

Ce n'est pas le Plan de déplacements urbains qui a soudainement positionné la DDE comme un fervent défenseur des modes alternatifs, mais il semble au contraire que ce soit la DDE qui ait donné le ton à la démarche PDU : « *Sans la DDE le PDU se serait embourbé. C'est la DDE, pour ne pas dire Bernard Castets, qui a été le plus moteur dans la démarche* »[197]. En effet, les premiers jalons ont été posés à l'occasion du dossier de voirie d'agglomération qui a montré que, face aux problèmes croissants de circulation routière, la réalisation de nouvelles infrastructures n'était qu'une réponse à court terme qui ne suffirait pas à inverser la tendance de la fuite en avant du tout voiture et qui, par ailleurs, aggraverait les dysfonctionnements dus à l'étalement urbain. Pour autant, si le DVA tire la sonnette d'alarme il ne va pas jusqu'aux propositions d'actions qu'il laisse au PDU le soin d'embrayer : « *Pour l'élaboration du DVA les acteurs de la collectivité locale parlaient route avant tout, et avec le PDU c'est eux qui ont donné le micro pour parler modes alternatifs. Il y a eu comme un transfert* »[198].

[197] Entretien avec Etienne Toussaint, directeur adjoint de l'Agence d'urbanisme et du développement de la région nîmoise, le 27/02/01.
[198] Entretien avec Bernard Castets, chef du service Ville, transport et territoire, DDE du Gard, le 26/02/01.

Sous-titré « *La ville en partage* », le document PDU présente ainsi diverses solutions visant à lutter contre la rhétorique « croissance des flux automobiles / étalement urbain ». Deux angles d'attaques sont privilégiés : (i) le développement des modes alternatifs à la voiture avec en tête de file les TC ; (ii) la cohérence entre déplacements et urbanisme. Les propositions d'actions sont organisées autour de deux projets de réorganisation des transports collectifs : l'un à l'échelle de la ville-centre, l'autre à celle de l'agglomération. Le premier dit *Transport Organisé en Réseau Ouvert* (ou de manière plus emblématique TORO), visant notamment à améliorer la vitesse commerciale des TC urbains et une augmentation de leur fréquentation, propose entre autre des interconnexions grâces à des pôles d'échanges centraux et des parcs-relais périphériques ainsi qu'une armature en site propre sur les principaux axes de franchissement et sur les sections les plus chargées. Le second dit *Nîmes : Organisation d'un Réseau d'Intérêt d'Agglomération* (ou plus joliment NORIA) offre, sous la compétence du Conseil Général et du Conseil Régional, un réseau complet de lignes régulières routières et ferroviaires convergeant vers la gare routière de Nîmes afin notamment d'offrir des dessertes rapides et cadencées entre les villages et le cœur de l'agglomération, de développer un système de tarification et de paiement intégré, ou encore de faciliter les correspondances. Par ailleurs, pour créer les conditions favorables au développement de ces deux réseaux, il est proposé d'aménager les règlements d'urbanisme en profitant notamment du levier stationnement (par exemple, pour le réseau TORO, à moins de 400 mètres d'une station TC en site propre, il sera au plus réalisé une place de parking pour 3300 m² de bureaux ou d'équipement publics).

Cette volonté de coordonner les politiques de transport et d'urbanisme quant à la mise en place des deux réseaux TORO et NORIA est révélatrice d'une réflexion globale et transversale pour l'ensemble des réponses données aux six orientations de la Laure. Telles des poupées russes, les solutions envisagées s'emboîtent les unes dans les autres : qui dit couloir bus dit réorganisation des opérations de livraisons et de répression du stationnement irrégulier ; qui dit répression du stationnement irrégulier dit mécontentement de l'usager VP et donc développement des modes alternatifs (zones 30, plan piétons, continuité des itinéraires modes doux ; etc.) ; qui dit modes alternatifs à la voiture dit pôles d'échanges ; qui dit pôle d'échanges dit nouvelle

pratique des déplacements et donc nouvelle hiérarchisation de la voirie ; etc. Cette « nécessaire » interdépendance des propositions d'actions PDU est appuyée. par l'ambition de développer l'intermodalité. En effet, outre la prévision d'un schéma intermodal des réseaux TORO et NORIA, on notera la volonté de mettre en place une centrale de mobilité afin inciter la pratique de cette intermodalité.

Les solutions proposées dénotent, tant par leur nombre que par leur innovation (location/prêt de vélo aux pôles d'échanges, prise en compte du « e-commerce » dans le transport et la livraison de marchandises, uniformisation des modes et moyens de paiement pour tout ce qui est services aux touristes, ramassage du personnel pour les grandes entreprises, système de bonus / malus pour l'exploitant TC selon une charte qualité, etc.), la détermination des protagonistes locaux du PDU à vouloir lutter contre le tout automobile. D'autant plus que la maîtrise d'ouvrage n'a pas profité de la plus-value habituellement attendue des bureaux d'études. Ces derniers ne se sont pas fait remarquer par leurs propositions. Au contraire, le directeur des TCN précisera que leur manque de professionnalisme s'est vu dans leur stratégie du copier/coller qu'ils ont poussée jusqu'à la confusion, dans des documents d'analyse intermédiaires, des noms de rues nîmoises et aixoises (le Bureau d'études retenu avait en effet également été mandaté pour le PDU d'Aix-en-Provence). Ainsi, choisis comme les moins disants, ils ont été au mieux considérés comme des suivistes nous dira la DDE. Cependant, « *parce qu'ils mettaient au propre ce que les techniciens nîmois leur demandaient, leur rôle a au moins eu le mérite d'obliger la collectivité locale à afficher sa politique d'aménagement* »[199].

Aussi cohérentes soient-elles, il n'est pas sûr que ces actions quittent leur statut de proposition. En effet, le PDU ne fixe pas d'échéanciers ou de financements précis qui obligeraient des élus, initialement peu entrains, à mettre en place la procédure. Cependant, pour parer à cette situation, les protagonistes du PDU (menés par Yonnel Gardès) ont accompagné leurs propositions d'outils d'analyse qui appuient et médiatisent le constat d'une saturation dangereuse de la circulation automobile. On retiendra notamment les comptes déplacements dont les effets attendus sont très bien

[199] Entretien avec Bernard Castets, chef du service Ville, transport et territoire, DDE du Gard, le 26/02/01.

synthétisés dans l'avis de l'Etat : « *L'établissement d'un compte déplacements illustre le fort engagement que la commune s'est fixée en termes d'efficacité économique. Cet outil, véritable tableau de bord à l'attention des décideurs, par la mise en évidence des flux financiers affectés permettra la recherche de l'optimisation des moyens mis en œuvre et la maîtrise de la charge financière publique. L'exploitation immédiate des données chiffrées de ce compte aura un effet pédagogique très intéressant. On constate en effet le montant très important des dépenses annuelles de déplacements, que ce soit au niveau global (450 M€) ou au niveau individuel (1980 € par an et par habitant). Ceci démontre, à dépenses constantes, l'intérêt d'obtenir un transfert de la voiture individuelle (85% des dépenses totales, supportée essentiellement par les ménages) vers les autres modes de transport. Un simple exemple illustre l'intérêt d'une telle démarche : un transfert de 5% des déplacements individuels vers le transport publics représenterait environ 23 M€ soit 1,5 fois le budget annuel relatif au transport urbain ! ! ! De quoi soutenir financièrement des mesures d'amélioration de ce réseau pour répondre aux besoins de la clientèle actuelle et surtout de la clientèle à attirer. Et celle-ci est importante puisque 50% des déplacements automobiles en villes font moins de trois km* ».

2.4.2.1.2 L'expertise participante : des précisions inattendues et pourtant pas étonnantes

Le Plan de déplacements urbains était initialement peu porté par le monde associatif, tout simplement car il n'existe pas d'associations sur les thèmes forts du PDU. Cependant, le gros travail de concertation qui a été entrepris par les techniciens a su faire réagir les habitants nîmois : « *A Nîmes il n'y a pas d'associations qui représentent les usagers TC et on a dû beaucoup travailler pour intéresser les comités de quartiers avec qui nous travaillons depuis longtemps mais sur des thèmes davantage tournés vers l'urbanisme* »[200]. Ainsi, au sortir de la démarche, la description donnée par les services techniques de la ville quant à la plus-value de l'expertise participante oscille entre « *un certain nombre d'ajouts ponctuels* » et « *la*

[200] Entretien avec Yonnel Gardès, ancien chef de projet PDU aux services techniques de la ville de Nîmes, le 21/05/01.

population est allée bien plus loin que la simple confirmation de nos intuitions en apportant des réponses précises ». Pour autant, si les techniciens ont diagnostiqué et cherché à résoudre un étalement urbain désormais dangereux, la population a quant à elle focalisé ses revendications sur la riveraineté. En d'autres termes, l'expertise savante s'est inscrite dans une échelle intercommunale et l'expertise participante a choisi celle de la proximité.

Planté par les équipes techniques, le décor choisi pour organiser les réponses aux six orientations de la Laure a donc également profité des finitions proposées par les usagers. Outre son soutien quant au développement des transports en commun, à l'aménagement de la voirie et à la fluidification de la circulation, la population a demandé des avancées significatives quant à la marche à pied, aux TC et au vélo. Ces trois points, qui ont été portés par le monde associatif au sein des comités techniques et de pilotage – « *C'est grâce à notre détermination et notre argumentation qu'il a été décidé que les trottoirs soient élargis* »[201] – ont également fait l'objet d'un plébiscite populaire suite à une enquête sur les pratiques des déplacements. En effet, 915 personnes ont répondu à un questionnaire « la ville en partage » et à la question ouverte : « Quelles améliorations suggérez-vous pour vos déplacements à Nîmes ? », les propositions ont été « de vrais trottoirs pour les piétons », « des bus plus fréquents et rapides » et « des pistes cyclables pour parcourir toute la ville ». Somme toute bien anodines au vu de ce qui a été proposé dans nombre de PDU, ces propositions ont pourtant été de réelles surprises pour l'AOTU nîmoise : « *L'enquête nous a montré qu'il fallait reconsidérer les trottoirs alors que l'on y avait même pas pensé* »[202]. Entendus, les résultats de cette enquête sont inscrits dès l'avant-propos du document PDU et le projet s'efforce d'y répondre tout au long de ses propositions d'actions.

Cette surprise, que nous pourrions à notre tour qualifier de surprenante, montre bien que la question des déplacements urbains n'avait jamais vraiment été abordée et encore moins traitée à Nîmes. Par ailleurs, ces « révélations » citoyennes n'ont pas été mises au placard, au contraire elles font partie de la première prise en compte des

[201] Entretien avec Monsieur Arnal, Coordinateur du Collectif Nîmois des usagers de la voie publique et Délégué à Nîmes de la Ligue contre la violence routière du Gard, le 26/02/01.
[202] Entretien avec Monsieur Deleuze, Directeur général des services techniques de la ville de Nîmes, le 28/02/01.

propositions PDU : « *Maintenant, pour mieux tenir compte de l'effet escompté de la marche à pied on sépare le budget route du budget trottoir* » (ibidem) ; « *Les premiers aménagements ont été les poteaux sur les trottoirs pour empêcher le stationnement* »[203] ; « *Aujourd'hui les candidats aux élections municipales de 2001 parlent de cyclisme ou de plan trottoir dans leur programme alors qu'avant on n'en parlait jamais* »[204].

****

« *Votre ambition s'illustre notamment au travers de la politique envisagée pour les transports en commun, le développement des plans de mobilité, le plan pour les deux roues, le compte déplacement ou la mise en place de la billettique intermodale* […] *Les mesures préconisées notamment au titre du développement des TC concourent à améliorer l'accessibilité et la desserte des équipements et de tous les secteurs de l'agglomération, en particulier des quartiers qui ont le plus besoin de ce lien social pour ne pas être isolés. Dans ce cadre, le projet de PDU a effectivement contribué à faciliter la préparation du volet transport du dossier de Grand projet de ville sur Nîmes. La réalisation de services de transport à haut niveau de service (en site propre, par exemple) reliant les quartiers Ouest et Est au centre ville et aux secteurs économiques témoignent de la complémentarité du PDU avec la ville.* » (Avis de l'Etat, DDE).

Si, comme le souligne l'avis de l'Etat, le PDU a été à la fois porteur d'une réévaluation de l'enjeu déplacements et source de solutions dans la problématique urbaine, il a également « *incité le politique à avoir une définition de la planification à moyen/long terme plutôt que de réfléchir, comme à son habitude, au coup par coup* »[205] et surtout, en tant que structure de réflexion, il a été l'occasion de réfléchir collectivement aux questions de l'aménagement et des transports.

[203] Entretien avec Etienne Toussaint, directeur adjoint de l'Agence d'urbanisme et du développement de la région nîmoise, le 27/02/01.
[204] Entretien avec Monsieur Arnal, Coordinateur du *Collectif Nîmois des usagers de la voie publique* et Délégué à Nîmes de la *Ligue contre la violence routière du Gard*, le 26/02/01.
[205] Entretien avec Yonnel Gardès, ancien chef de projet PDU aux services techniques de la ville de Nîmes, le 21/05/01.

2.4.2.2 Le PDU nîmois comme espace de débat public

2.4.2.2.1 La concertation PDU : la mise en pratique d'une théorie municipale ?

« *La multiplicité des acteurs bien que ce ne soit pas toujours très facile à gérer c'est très bien, et quoi qu'il en soit c'est la démocratie à la nîmoise* »[206]. « *L'équipe municipale actuelle c'est la concertation par excellence* »[207]. En d'autres termes, la concertation est une pratique locale que l'élaboration du PDU ne pouvait que conforter. Ainsi, outre la participation d'un grand nombre d'acteurs institutionnels et du monde associatif aux comités de pilotage et technique, du lancement de la démarche à l'approbation du PDU les occasions de concertation ont été multiples : des brochures et des plaquettes, des numéros spéciaux de la revue municipale, des expositions itinérantes et permanentes, des réunions publiques, des questionnaires à la disposition du public, un micro trottoir, un film pédagogique, des opérations de sensibilisation telles que « la journée sans voiture », etc.

Pourtant, les associations revendiquent facilement que « *le débat on en fait plein à Nîmes mais généralement ça ne va pas beaucoup plus loin* »[208]. Aussi, le PDU semble avoir été l'occasion d'aller plus loin tout autant sur la forme que sur le fond.

D'une part, le document PDU adopte une présentation très pédagogique et, au vu des autres plans de déplacements urbains, c'est très certainement un des plus abordables pour le grand public. Dans un souci de lisibilité, après avoir brossé les grands enjeux du PDU à Nîmes, il décrit les réponses données aux six orientations de la Laure selon un format identique pour chacun des thèmes abordés : d'abord le diagnostic présentant un bilan et les problématiques, ensuite le projet avec une description

[206] Entretien avec Jean-Bernard Prim, Directeur de la société des transports en commun nîmois, le 28/02/01.
[207] Entretien avec Bernard Castets, chef du service Ville, transport et territoire, DDE du Gard, le 26/02/01.
[208] Entretien avec Monsieur Arnal, Coordinateur du *Collectif Nîmois des usagers de la voie publique* et Délégué à Nîmes de la *Ligue contre la violence routière du Gard*, le 26/02/01.

précise (souvent accompagnée d'une cartographie) des propositions d'actions. Et, dans un souci de clarté, outre les sigles (DVA, POS, PLH, etc.), tous les termes employés (trafic de transit, trafic d'échange, plan de jalonnement, zones 30, pénétrantes, parc relais ; etc.) ont été définis pour que le lecteur non averti ne soit pas perdu dans un jargon de techniciens.

D'autre part, l'ensemble des mesures proposées s'attache à assurer une bonne information : « *informer les usagers pour leur faire partager les préoccupations et les nouvelles orientations du PDU* […] *lancer une campagne d'information et de répression du stationnement illicite* […] *organiser des campagnes d'information, de contrôle, de sanction et de prévention routière*…. »[209]. Si l'enjeu de l'information est parsemé tout au long du des propositions d'actions, il est affirmé dans la description de la centrale de mobilité et de l'observatoire des déplacements qui se veulent être les deux projets garants de la bonne mise en œuvre des réseaux TORO et NORIA, colonne vertébrale du PDU. En effet, au-delà de leur intérêt propre visant respectivement à promouvoir l'intermodalité et à évaluer les actions PDU, ils sont tous les deux définis comme des espaces de concertation, de pédagogie et de communication.

Enfin, cette concertation avant, pendant et après l'élaboration du PDU ne s'arrête pas au seul Plan de déplacements urbains. Elle trouve sa finalité dans un projet qui doit traverser les frontières nîmoises tout autant politiques, institutionnelles que citoyennes. En effet, la centrale de mobilité et l'observatoire des déplacements se calent sur le périmètre de l'agglomération et ils sont pensés comme des organes ouverts qui doivent permettre « *aux habitants de l'agglomération de prendre conscience du caractère global, c'est-à-dire ni local ni individuel, des déplacements* » et qui doivent assurer « *la gouvernance du territoire* ». Le document PDU va jusqu'à définir la centrale de mobilité comme « *une concrétisation du projet intercommunal* »[210].

[209] Ville de Nîmes, *Plan de déplacements urbains*, 2000.
[210] ibidem.

2.4.2.2.2 Le PDU : comment démarrer la Communauté d'agglomération ?

Lorsque certains comparent l'ancienne municipalité Bousquet à une autocratie organisée et que d'autres décrivent celle d'Alain Clary comme un régime féodal, il est *a priori* difficile d'espérer une quelconque intercommunalité. De plus, au-delà des aspirations autarciques des dirigeants politiques nîmois qui se sont succédé ces quinze dernières années, les techniciens eux-mêmes semblaient s'être résignés au chacun chez soi : « *Dans le Midi la logique est que tout le monde reste dans son coin !* »[211]. Pourtant, à la lecture de l'avis de l'Etat sur le projet de PDU arrêté, la procédure semble avoir été enclenchée : « *La nécessité de favoriser la cohérence entre urbanisme et déplacements paraît être la condition fondamentale pour un changement durable des comportements vis-à-vis des déplacements en automobile. Cette maîtrise du développement urbain passe par l'intercommunalité et le plan de déplacements urbains de Nîmes, bien que mono communal, en apprécie pleinement la portée* »[212].

Le PDU n'est cependant pas arrivé comme un pionnier dans la jungle intercommunale. Les « indigènes » de la périphérie avaient déjà été approchés par deux fois : tout d'abord de manière formelle et ensuite sur un plan opérationnel. Au lendemain des élections municipales de 1995, le nouveau maire PS Alain Clary fait une première sortie en invitant l'ensemble des communes de l'agglomération afin de réfléchir collectivement à la logique économique : « *L'enjeu était de leur faire comprendre qu'avec une démarche intercommunale tout le monde y gagnerait et pour montrer notre volontariat nous avons mis sur la table un des sujets nîmois les plus sensibles : la taxe professionnelle. Notre souhait était d'arrêter de se disputer les entreprises mais de décider collectivement de leur implantation* […] *Suite à cette première rencontre les mentalités ont commencé à changer et petit à petit on a pu aborder les nombreux autres sujets liés à l'intercommunalité* »[213]. Dans les autres sujets, la gestion des déchets s'est avérée être celui qui allait matérialiser la première mise en œuvre intercommunale : « *La première approche concrète avec les*

[211] Entretien avec Monsieur Deleuze, Directeur général des services techniques de la ville de Nîmes, le 28/02/01.
[212] Avis de l'Etat, DDE.
[213] Entretien avec Joseph Alcon, adjoint délégué à l'environnement et aux transports de la ville de Nîmes responsable de la démarche PDU, le 28/02/01.

communes de l'agglomération s'est faite sur les déchets et ça a fonctionné. On n'y est pas allé avec un projet clé en main mais on a travaillé ensemble ce qui fait qu'au début il n'y avait que 8 communes sur les déchets et aujourd'hui nous sommes 99 »[214]. Par ailleurs, cette expérience intercommunale, qui dépasse largement le périmètre INSEE de l'agglomération, est d'autant plus réussie que le projet a été voté à l'unanimité.

Dès lors, si, comme le dit l'avis de l'Etat, le PDU apprécie pleinement la portée de l'intercommunalité, il semble que la voie ait été préalablement tracée. Néanmoins, le PDU aura eu le mérite d'affirmer la tendance et d'éveiller la sensibilité des différents acteurs de l'agglomération quant à l'intérêt d'une politique intégrée à cette échelle intercommunale : « *La communauté d'agglomération devient un véritable enjeu de développement pour l'agence d'urbanisme* »[215] ; « *La communauté d'agglomération c'est merveilleux, à terme les TCN pourront intervenir sur un territoire de 6400 hectares* »[216]. Enfin, conforté par les trois lois dites Chevènement, Voynet et Gayssot, ce nouvel attrait nîmois pour l'intercommunalité a pris officiellement forme le 1er janvier 2002 avec l'instauration de la communauté d'agglomération *Nîmes Métropole* qui regroupe 14 communes.

****

A la lecture de l'avis de l'Etat et de la conclusion du rapport de l'enquête publique, il n'y a pas de doute, le PDU nîmois s'affiche comme une plus-value : « *Votre ambition s'illustre par l'association des autres collectivités auxquelles cette démarche ne s'imposait pas légalement avec notamment l'important travail de pédagogie engagé sur l'articulation entre l'urbanisme et les déplacements* »[217], ou encore : « *Le PDU présente une nette avancée par rapport à la situation actuelle et apparaît comme le point de départ d'une nouvelle conception du déplacement en agglomération. Il fixe*

[214] ibidem.
[215] Entretien avec Etienne Toussaint, directeur adjoint de l'Agence d'urbanisme et du développement de la région nîmoise, le 27/02/01.
[216] Entretien avec Jean-Bernard Prim, Directeur de la société des transports en commun nîmois, le 28/02/01.
[217] Avis de l'Etat, Préfecture.

des objectifs pour la ville de Nîmes qui nécessitent un effort permanent et un suivi constant des actions et de leur impacts. A cet égard, la mise en place d'un comité de suivi et d'un observatoire des déplacements constitue une piste particulièrement intéressante dont il conviendra de suivre les évolutions et les résultats »[218].

Pourtant, si la procédure d'élaboration du PDU, le document final et le lancement de la communauté d'agglomération semblent confirmer cette avancée procédurale et substantielle, il est un détail qui peut nous laisser sceptiques. En effet, après l'approbation du PDU, le chef de projet a quitté la ville de Nîmes et deux plus tard il n'était toujours pas remplacé. C'est dire si le comité de suivi et l'observatoire des déplacements sont des outils essentiels pour voir ou non la bonne mise en œuvre du PDU.

[218] Conclusion du rapport d'enquête publique.

2.5

Nice :

une obligation légale à la charge du tramway

2.5.1 Le PDU de Nice : une approche globale faussée par un projet communal

2.5.1.1 Le PDU de Nice : un projet de ville
2.5.1.2 Le PDU : une procédure à la remorque de son projet phare
2.5.1.3 Le tramway : un projet phare primant sur la transversalité du PDU

2.5.2 Le PDU de Nice : l'homologation d'un projet par une synthèse de la planification

2.3.2.1 Le PDU niçois comme production d'expertise
2.3.2.2 Le PDU niçois comme espace de débat public

2.5.1 Le PDU de Nice : Une approche globale faussée par un projet communal

2.5.1.1 Le PDU de Nice : un projet de ville

L'agglomération niçoise (Nice et 16 communes périphériques) se trouve impliquée, avec celles de Grasse – Cannes – Antibes et de Menton, dans une conurbation de 940 000 habitants limitée à l'ouest par le Massif de l'Estérel et à l'est par la frontière italienne. Résultat d'une croissance démographique intense depuis quarante ans, à partir d'un semis de villes et de villages, cette conurbation s'est accompagnée d'une progression beaucoup moins forte dans les villes-centres que dans leurs faubourgs. Avec une augmentation de 17% à Nice contre 146% pour sa périphérie, entre 1962 et 1990, l'agglomération niçoise, qui représente presque 60% de la population azuréenne, en devient un exemple caractéristique. Ainsi, soumise à une forte expansion urbaine, elle a connu un allongement de la longueur moyenne des trajets et, par voie de conséquence, une lourd accroissement du trafic automobile passant de 560 000 déplacements mécanisés par jour en 1985 à 730.000 en 1998. Ce phénomène de périurbanisation n'a pourtant pas fait l'objet d'un maillage du réseau routier intercommunal suffisant ou encore de transports en commun performants et suffisamment fédérés. Au contraire, entraînant avec elle une asphyxie du fonctionnement urbain et des relations difficiles entre les différentes communes, c'est une véritable saturation des axes routiers qui s'est produite. Constat qui se traduit aujourd'hui par une mobilité individuelle record : 3,83 déplacements par jour et par personne.

C'est donc bien une logique de conurbation, ou du moins d'agglomération, qui régit la configuration urbaine du territoire niçois. Le diagnostic du PDU présente d'ailleurs un chapitre *Développement urbain et systèmes de déplacements* qui reprend les mêmes conclusions. Convenant de la difficile traversée de la quasi-totalité des villes du littoral, il précise que Nice est la plus touchée. Préfecture des Alpes-Maritimes, elle assure une fonction de ville-centre dans le département en regroupant la plupart

des services administratifs, hospitaliers, universitaires, commerciaux et économiques. Pourtant, cette dépendance intercommunale ne se reflète pas dans le Plan de déplacements urbains.

Au contraire, imposant un PDU par autorité organisatrice des transports urbains (AOTU), la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (Laure) n'incite pas une réflexion à une échelle supracommunale. Divisée en quatre périmètres de transports urbains (PTU) – Cagnes-sur-Mer, Bus-var-Mer, La Trinité et Nice – la configuration technico-politique de l'agglomération permet en effet à l'AOTU niçoise de développer un document en chambre. Ainsi, les enjeux du PDU sont recentrés sur les cinq types de zones structurant la commune définis en 1996 par le schéma directeur d'urbanisme de la ville de Nice : répondre à l'asphyxie du centre-ville (dit *ville constituée*), désenclaver les quartiers nord-est et ouest (dits *ville à consolider*), aider le développement de la plaine du Var (dite *ville en devenir*), mieux intégrer la faible densité de l'habitat dans les sites vallonnés (dits *collines*), améliorer les entrées de ville du bord de mer (dit *bande littorale*).

Le plan de déplacements urbains prend donc la forme d'un projet de ville qui se traduit *in fine* par deux grandes actions visant respectivement à lutter contre le trafic de transit et à développer l'usage des modes alternatifs. Pour ce faire, s'il propose la mise en place d'un contournement routier, c'est surtout celle d'un « *système de transport en commun performant et moderne* » organisé autour d'un tramway qui va se présenter comme la principale solution. Projet phare dans la démarche, le TCSP vient confirmer le basculement d'échelle. Aux ambitions initialement intercommunales, la première ligne, présentée par le PDU, concernera finalement un territoire strictement niçois.

2.5.1.2 Le PDU : une procédure à la remorque de son projet phare

Dès le milieu des années 1990, la ville de Nice s'inscrit dans une démarche générale de révision de la planification urbaine à l'échelle de l'agglomération visant à inverser la tendance du tout à la voiture. Du schéma directeur, en passant par la directive

territoriale d'aménagement (DTA), le dossier de voirie d'agglomération (DVA) et jusqu'au plan urbain décennal (document de planification visant à fixer sur dix ans les projets urbains de la ville), toutes les procédures font le diagnostic d'une asphyxie automobile. De plus, la présentant comme une conséquence des problèmes de congestion, de carence des TC, d'absence d'intercommunalité transport, de pollution… elles concluent à la nécessité de développer les transports en commun. Repris par la ville-centre, cet impératif va se caler sur la mise en place du tramway qui deviendra, du moins en matière d'urbanisme, le principal enjeu de la politique locale.

Une politique locale qui cherche en premier lieu à s'affranchir d'une culture Médecin longue de 60 ans et favorable, entre autre, au tout automobile. Ainsi, en 1995, la nouvelle équipe municipale de Jacques Peyrat profite des études alarmistes de la saturation du réseau routier pour s'émanciper de la tradition locale. « *Responsable des nombreuses nuisances recensées sur le territoire communal, la voiture ne doit plus être le seul moyen de déplacement privilégié si la ville de Nice veut prétendre à rester une métropole régionale économique et touristique* »[219]. Pour ce faire, au vu des différentes expériences menées dans plusieurs villes françaises, le tramway devient le moyen le plus moderne mais aussi le plus médiatique. En outre, se caractérisant par son effet d'entraînement, il permet à l'autorité de ne pas imposer directement des mesures coercitives contre la voiture et, par voie de conséquence, de ne pas se mettre à dos le lobby VP, soit la majorité des niçois avec 341 000 déplacements automobiles par jour pour 345 000 habitants. L'indulgence prônée par le maire quant au stationnement en est caractéristique : « *le commerce ne pourrait plus vivre si l'on sanctionnait le stationnement sauvage* »[220].

Cheval de bataille d'une nouvelle municipalité en quête de légitimité, la réalisation du TCSP devait avant tout être accueillie favorablement par la population. Pour ce faire, une structure *ad hoc*, *La Mission Tramway*, créée spécifiquement pour gérer la plate-forme multimodale et le matériel roulant, s'est également vu confier un rôle de relais entre le bureau d'études et l'ensemble des acteurs de la ville dont, notamment, les

[219] Entretien avec Dominique Monleau, élu responsable du PDU, mairie de Nice, le 16/08/00.
[220] Le Monde, 26/05/00.

habitants. La pédagogie proposée a pris la forme de nombreux articles de presse, d'expositions, de plaquettes d'information, de pages Internet, de bilans de la concertation en conseil municipal ainsi que d'un accueil permanent offrant la possibilité de se renseigner et de réagir sur les incidences du projet. Cette délégation a ainsi monopolisé l'ensemble des démarches locales et le plan de déplacements urbains n'a pas été épargné. Au contraire, parce que *La Mission Tramway* a été mise en place parallèlement au PDU et que ce dernier a retenu le TCSP comme son projet phare, il a très vite été assimilé au tramway.

Essoufflée par toute une série de documents de planification qui avaient déjà confirmé la nécessité du tramway, la ville de Nice a considéré le Plan de déplacements urbains comme une procédure additionnelle imposée par l'Etat. Dépréciation qui se mesure d'ailleurs au faible portage politique dont elle a fait l'objet. Ni premier adjoint, ni adjoint, le pilote de la démarche, Dominique Monleau, est un simple conseiller municipal délégué. Néanmoins, l'élaboration du PDU ne devant pas retarder la mise en place du grand projet niçois, le mot d'ordre a été la vitesse. Pour ce faire, d'une part, elle a limité le nombre d'intervenants en respectant un périmètre strictement communal et en confiant la maîtrise d'ouvrage au seul département transports et circulation, voire à son seul chef de service, d'autre part, elle a organisé le document autour du TCSP en intégrant *stricto sensu* les études de *La Mission Tramway*. Ainsi, l'autorité cherchant avant tout à entériner la justification du tramway, ce dernier a profité du Plan de déplacements urbains comme d'une véritable plaquette de promotion.

Indice flagrant de l'objectif principal du PDU, la page de garde de son projet arrêté se cantonne à proposer un photo-montage du tramway. Néanmoins, cette exclusivité ne s'arrête pas au fait que la procédure se soit fait voler la vedette par son projet phare. En laissant à la marge les autres orientations imposées par la Laure, c'est l'approche globale du document qui en pâtit.

2.5.1.3 Le tramway : un projet phare primant sur la transversalité du PDU

Répondant au *développement des transports collectifs*, si le tramway ne va pas contre le Plan de déplacements urbains, sa prédominance n'a pas incité l'autorité responsable à proposer une démarche transversale. En effet, tant du point de vue de la configuration technico-politique que des solutions proposées, jamais le PDU niçois ne se présente comme une politique globale des déplacements impliquant une interdépendance à la fois des différents modes et des multiples intervenants. C'est au contraire la notion de cloisonnement qui semble devenir le maître mot.

2.5.1.3.1 Un cloisonnement politique

Si le schéma directeur d'urbanisme de la ville de Nice rappelle que les différentes communes de la côte azuréenne ont toujours manqué de solidarité et de volonté de rechercher en commun des solutions concordantes en matière urbanistique, cet isolement ne paraît pas avoir évolué. « *Lors des discussions pour la DTA, le problème des transports niçois n'a jamais été abordé, comme si la ville bénéficiait d'une forme d'extraterritorialité* » remarque le représentant de la Fédération régionale de l'environnement[221]. Ainsi, inscrit dans cette chapelle niçoise, l'élaboration du Plan de déplacements urbains n'a pas échappé à la règle. Au contraire, bénéficiant d'une AOTU communale, elle ne s'est pas risquée à l'intercommunalité. Elle en avait d'autant moins la nécessité que la première ligne de tramway serait finalement réalisée sur le territoire niçois. Enfin, de manière anecdotique mais très certainement significative, ce contexte monacal en a fait oublier au maire que ce n'était pas à lui mais au préfet de prendre l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique.

2.5.1.3.2 Un cloisonnement technique

« *Le fonctionnement traditionnel de la ville de Nice est issu d'une conception cloisonnée des interventions sur l'espace public, qui a entraîné une fragmentation des logiques d'intervention et donné naissance à une spécialisation extrême des*

[221] Le Monde, 26/05/00.

services. Chacun développe sa propre logique d'intervention, construisant en se superposant des strates, qui parfois s'opposent, et dont le résultat est un espace public qui a perdu toute cohérence d'ensemble »[222]. Ainsi, malgré la réalisation récente d'un service espace public à l'initiative de l'agence municipale d'urbanisme et du département transports, c'est le cloisonnement technique qui a marqué l'élaboration du PDU. D'une part, en accord avec l'urbanisme niçois qui a toujours privilégié le tracé à l'aménagement, il a été confié au seul service circulation et plus particulièrement à sa directrice qui, déjà en charge de nombreux dossiers, s'est essentiellement consacrée à rédiger un document en chambre. D'autre part, le TCSP qui a commandé l'ensemble de la manœuvre a été délégué à une structure annexe précisant que son rôle dans le PDU « *n'était pas de faire des propositions mais d'apporter un projet déjà ficelé et de vérifier sa bonne intégration dans le document* »[223].

2.5.1.3.3 Un cloisonnement de projets

Maîtriser les flux automobiles et développer l'offre ainsi que l'usage des modes alternatifs, les deux ambitions affichées par le plan de déplacements urbains n'ont pas trouvé de dénominateur commun. Il semble au contraire qu'elles aient respecté la dichotomie entre VP et autres modes de déplacements. Ainsi, prenant la forme d'aménagements routiers, d'une part, et de transport en commun en site propre, d'autre part, les deux grands projets du PDU se confrontent plus qu'il ne se complètent. En effet, se traduisant notamment par la réalisation de pénétrantes, de voies rapides, de tunnel, de raccordement, de bretelles… auxquels sont annexés des parkings de centre-ville, le premier semble accompagner la voiture alors que les prétentions du second s'attachent davantage à la concurrencer. De plus, alors que les principaux problèmes de trafic routier sont recensés d'ouest en est, la première ligne de tramway est réalisée selon une boucle ouverte nord/sud – sud/nord-est.

[222] Schéma directeur d'urbanisme de la ville de Nice, Agence Municipale d'Urbanisme, 10/05/96, p.74.
[223] Entretien avec Georges Martinez, Mission tramway, le 16/08/00.

2.5.1.3.1 Un cloisonnement d'actions

Réseau de pistes cyclables ; aménagements piétonniers ; prise en compte des personnes à mobilité réduites (PMR) ; rationalisation de la politique de stationnement ; réglementation des livraisons de marchandises ; réduction des nuisances ; amélioration de la sécurité… toute une batterie d'actions visant à répondre à l'ensemble des orientations de la Loi sur l'air est présentée dans le plan de déplacements urbains. Néanmoins, à l'image des deux grands projets, elles restent pour la plupart isolées les unes des autres. Tiraillées entre un accompagnement et une concurrence de la voiture, elles ne montrent que très rarement d'interdépendance. Ainsi, le PDU reste avant tout un document jonché de propositions accolées les unes aux autres ne se raccrochant jamais à un thème transversal.

****

« *Si l'objectif principal du plan de déplacements urbains c'est le tramway, c'est la tarte à la crème d'une amélioration du cadre et de la qualité de vie qui le justifie officiellement* » précise Anne-Marie Huart[224]. Autrement dit, le PDU se traduit *in fine* comme une série de bonnes intentions répondant à la Laure que l'enquête publique a sanctionnées par un avis favorable.

[224] Entretien avec Anne-Marie Huart, chef de projet PDU, direction des transports et de la circulation, Mairie de Nice, le 09/10/00.

2.5.2 Le PDU de Nice : l'homologation d'un projet par une synthèse de la planification

Malgré une saturation de son réseau routier, Nice s'affiche aujourd'hui comme la cinquième ville de France et s'appuie sur une économie prospère depuis presque un siècle. Ainsi, « *il devient très difficile de militer contre l'automobile face à une population pro-voiture satisfaite de son système économique : pourquoi changer une affaire qui tourne ?* »[225]. De plus, si l'asphyxie du fonctionnement urbain reste une prise de conscience délicate, elle est régie par une logique de conurbation que la ville-centre n'a jamais intégrée. Dès lors, le PDU, qui se veut en premier lieu une démarche visant à diminuer le trafic automobile selon une politique globale des déplacements, voit, à Nice, ses ambitions, ou du moins ses modalités d'actions, largement circonscrites. L'objectif principal se restreignant au tramway, l'AOTU cherchera à le justifier par la synthèse des différents documents de planification nouvellement élaborés tout en restant très prudente quant à l'ouverture de la procédure PDU.

2.5.2.1 Le PDU comme production d'expertise

2.5.2.1.1 L'expertise savante : un document de synthèse

Si la ville de Nice a élaboré un premier plan de déplacements urbains version Loi d'orientation des transports intérieurs en 1985 et révisé en 1992, il reste aujourd'hui largement méconnu des différents acteurs locaux des transports et de l'urbanisme. De plus, loin de répondre aux enjeux de la Laure, il se présente davantage comme un plan de circulation. Autrement dit, se définissant au mieux comme une entrée en matière de l'aspect trafic du diagnostic du PDU nouvelle génération, cette première expérience n'a pas été un facteur déclenchant pour renouveler la démarche. Au

[225] Entretien avec Patrick Giraud, Agence Municipale d'Urbanisme, mairie de Nice, le 11/08/00.

contraire, le chef de projet précise que « *si la ville de Nice avait pu ne pas le faire, elle n'aurait pas fait le PDU* »[226]. En effet, prétextant une mise sur agenda trop tardive au vu des nombreuses procédures de planification lancées sur le territoire de l'agglomération niçoise, l'AOTU avait au préalable refusé la maîtrise d'ouvrage du PDU en le définissant comme une simple démarche supplémentaire.

Devant un tel rejet, le responsable des études transport de la DDE et auteur du Porter à connaissance, Patrick Gros, a joué un rôle de persuasion très important. Revendiquant une large expérience des orientations Laure qu'il essaie de faire accepter depuis plus de vingt ans dans les Alpes-Maritimes, il s'est efforcé de présenter le plan de déplacements urbains non pas comme une procédure additionnelle mais comme « *un document de base évolutif qui intégrait l'ensemble des démarches déjà instituées* »[227]. Néanmoins, la DDE s'est cantonnée à ce rôle d'incitation sans s'impliquer dans la démarche comme elle a pu le faire dans les AOTU voisines en conduisant des études de type trafic. Ainsi, poussée pour ne pas dire forcée par l'Etat, la ville de Nice a davantage respecté la règle du plagiat que de l'intégration.

Sur 120 pages, le document final propose un diagnostic de 80 pages qui reprend les chapitres niçois des schémas directeurs, DVA, DTA… auquel sont annexés, en moins de quarante pages, un scénario et un projet de circonstance. Ils se déclinent, en effet, soit comme des actions déjà entérinées qu'il faut rentrer dans les bonnes cases des orientations de la Laure, avec notamment le tramway, soit comme des innovations ayant fait leurs preuves dans différentes villes françaises, telles que les agents encaisseurs, qui prennent la forme d'une série de bonnes intentions sans jamais être précisées dans le temps ou dans l'espace. Autrement dit, loin de reproblématiser la planification urbaine, le PDU se définit comme le résultat d'une réflexion déjà menée par ailleurs : un document de synthèse.

[226] Entretien avec Anne-Marie Huart, chef de projet PDU, direction des transports et de la circulation, Mairie de Nice, le 09/10/00.
[227] Entretien avec Patrick Gros, responsable Etude Transport, service des grands projets routiers et transport, DDE des Alpes-Maritimes, le 27/11/00.

2.5.2.1.2 L'expertise participante : l'objectif TCSP porté par La Mission Tramway

L'élu responsable de la démarche affirme que « *le point fort du plan de déplacements urbains c'est qu'il s'est fait en même temps que le tramway* »[228]. En effet, si ce second PDU n'a pas fait l'objet d'une émulation plus flagrante que le premier, son contenu, ou du moins son projet phare, a été quant à lui très soutenu. L'enjeu TCSP a inondé la presse locale de gros titres : *Nice : le pari du tramway – La révolution tramway – Tramway : une volonté de fer – Un tramway pour Nice…* Fortement médiatisé, il a néanmoins rarement été corrélé au PDU et, le cas échéant, comme une anticipation du document. En d'autres termes, le tramway a davantage commandé qu'accompagné la démarche. En l'instituant dès 1995, soit un an avant la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, « *l'AOTU s'est servie du TCSP pour faire son PDU* »[229], précise l'élu responsable de la démarche.

Proposition principale mais aussi la plus détaillée du PDU, la mise en place du tramway accompagnée de ses centres d'échanges et parkings-relais avait déjà été précisée par le schéma directeur d'urbanisme de la ville de Nice en 1996. Ce dernier imposait une révision du plan d'occupation des sols (POS) afin de réserver les terrains nécessaires. De plus, l'élaboration du TCSP a fait l'objet de nombreuses études qui ne sont pas à imputer à l'AOTU mais à *La Mission Tramway*. En vue de proposer un concept multimodal des déplacements prenant en compte à la fois les pôles d'échanges, les réseaux tramway, ferré, routier, bus ainsi que le stationnement, outre les enquêtes de types origines/destination VP et TC, elle a institué une série d'analyses socio-économiques et environnementales afin de capter les usagers potentiels et de réduire les nuisances engendrées. Enfin, elle a pris en charge une concertation visant à intégrer les attentes du public. Ainsi, hormis le souhait général qu'un plus grand nombre de sites soient desservis, elle s'est notamment traduite par une préférence pour le fer alors qu'au préalable le choix avait été celui d'un tramway sur pneus.

[228] Entretien avec Dominique Monleau, élu responsable du PDU, mairie de Nice, le 16/08/00.
[229] ibidem.

Lourde expertise, la maîtrise d'ouvrage du tramway reste la seule à avoir été produite pour le plan de déplacements urbains. Néanmoins, alors que ces études sont pour la plupart focalisées sur le tracé du TCSP, l'AOTU justifie leur suffisance pour faire le PDU. Le site Internet de la ville de Nice présente en effet la construction du tramway comme un moyen de « *repenser la ville, réaménager les artères et les places, rééquilibrer les quartiers, stimuler le développement économique, rendre la ville aux piétons et aux vélos, réduire la pollution de l'air, de l'espace urbain et la pollution sonore* »[230]. Autrement dit, elle lui confère toutes les vertus du PDU si ce n'est la diminution du trafic automobile.

Ce constat vient appuyer l'analyse du CETE (Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement) Méditerranée qui reste sceptique quant aux ambitions affichées en matière de report modal – avec une part VP passant de 75 à 70% et une part TC passant de 16 à 19% à l'horizon 2005 – basées sur le développement simultané de l'usage des TC mais aussi et surtout de la baisse de trafic automobile dans le centre ville[231]. Présentés dans le scénario, ces objectifs quantifiés ne se retrouvent d'ailleurs pas dans le projet.

2.5.2.2 Le PDU niçois comme espace de débat public

2.5.2.2.1 D'une restriction partenariale…

Parce qu'à Nice le Plan de déplacements urbains a été ressenti comme une démarche imposée par l'Etat qui, d'une part, ne trouvait pas de justification au vu du volontariat local et, d'autre part, risquait de relancer des débats déjà tranchés, l'AOTU s'est attachée à instituer une maîtrise d'ouvrage ne devant, en aucun cas, éveiller de contestations. Pour ce faire, l'accompagnant d'un faible portage politique, elle en a limité les enjeux en évitant à la fois les thèmes de l'intercommunalité et de la transdisciplinarité. Ainsi, selon le schéma traditionnel d'intervention sur le territoire niçois – une procédure : un service responsable – c'est le seul service interne des

[230] (http://www.nice-coteazur.org)
[231] Grille d'analyse du PDU de Nice, CETE Méditerranée, février 2000, *in* Suivi national des PDU, Gart – Certu – Cete.

transports et de la circulation qui s'est vu confier l'élaboration du document avec pour mission première de faire vite.

Le PDU devenant avant tout une analyse routière sur un périmètre niçois intégrant différents projets entérinés par ailleurs, « *aucun autre acteur ou organisme que le service transports et circulation n'avait l'expérience requise pour l'élaborer de manière efficace* »[232]. Cependant, par efficace il faut entendre expéditif. En d'autres termes, si son ancrage historique dans la configuration technico-politique de la ville et sa capacité à répondre aux questions transport ne trouvent pas de concurrents, ce département ne s'est pas attardé dans des sphères qu'il appréhendait plus difficilement telles que les institutions supracommunales, les acteurs économiques, les associations d'usagers ou encore le service, pourtant voisin, de l'urbanisme.

L'agence d'urbanisme municipale précise en effet que son rôle s'est contraint à une relecture du document mais elle soutient le chef de projet en affirmant qu'elle a respecté les règles qui lui étaient imposées par la tendance générale : « *aucune implication et aucun travail de fond* »[233]. Elaboré en six mois, le PDU a connu trois grandes phases. Une réunion de lancement officiel associant les grands organismes d'Etat, une élaboration en chambre regroupant essentiellement des techniciens de la ville de Nice, et une consultation publique après l'arrêt du projet. En d'autres termes, la procédure d'élaboration ne s'est ouverte qu'en aval aux acteurs externes de la mairie. Prenant la forme d'une exposition au *Forum d'urbanisme et d'architecture* – spécifiquement créé pour présenter les différents projets de la ville – et de trois réunions à l'attention respectivement de la population, des commerçants et des comités de quartiers, elle n'a eu aucun impact sur le document. D'une part, elle n'a pas soulevé les foules, d'autre part, lorsqu'elles ne se sont pas attachées à critiquer une concertation trop tardive plutôt que de se formaliser sur les propositions d'actions du PDU – « *La loi sur l'air de Corinne Lepage oblige les municipalités à consulter les associations d'usagers avant d'arrêter les grandes lignes de son PDU ! A Nice ce principe a été bafoué. Nous, en tout cas, n'avons pas été approchés. Et du coup, nous pouvons nous interroger sur la représentativité des personnes que la ville prétend*

[232] Entretien avec Anne-Marie Huart, chef de projet PDU, direction des transports et de la circulation, Mairie de Nice, le 09/10/00.
[233] Entretien avec Patrick Giraud, Agence Municipale d'Urbanisme, mairie de Nice, le 11/08/00.

avoir sondées ! »[234] – les revendications se sont vites traduites par du hors sujet, du type syndrome NIMBY. Enfin, de manière générale, « *quand un début de dialogue s'amorçait les techniciens n'étaient pas épaulés par les élus pour y répondre* »[235].

2.5.2.2.2 …à la nécessité de s'ouvrir

La faible ouverture de la procédure PDU à Nice s'est fait l'écho des ambitions qui lui avaient été assignées. A savoir, avant tout ne pas remettre en cause le projet phare de la ville ou plutôt de la municipalité : le TCSP. En effet, « *le pari du tramway a été d'imposer en douceur une nouvelle ossature qui obligera à repenser, à terme, aussi bien l'usage de la ville que la configuration technico-politique locale* »[236]. Autrement dit, si elle empêche une approche globale de la démarche, cette prudence accompagne une lente évolution des comportements dans une commune où la voiture est reine depuis plus de quarante ans. « *A Nice, seule une stratégie spatiale peut conduire à une stratégie partenariale et institutionnelle* »[237].

Dès lors, le décalage entre un débat trop fermé quant à l'élaboration du plan de déplacements urbains et un document concluant par une mise en place qui se doit d'être interactive – « *la mise en application du PDU doit être l'affaire de tous, au niveau de l'ensemble des collectivités publiques comme des usagers et des citoyens de toute l'agglomération* »[238] – pose le PDU comme le constat d'une nécessité à ne plus travailler en chambre.

En effet, les techniciens ayant participé de près ou de loin à la démarche reconnaissent les lacunes d'une élaboration cloisonnée qui ont conduit à produire un document de circonstance *in fine* davantage synonyme d'une série de bonne intentions que d'un projet global. Néanmoins, ils présentent le PDU comme une vitrine des dysfonctionnements décisionnels locaux : « *Avec le PDU, l'aberration du*

[234] Rose-Marie Allegret, représentante de la coordination contre la jonction à l'Autoroute urbaine sud, Nice Matin, le 16 juin 1999.
[235] Entretien avec Anne-Marie Huart, chef de projet PDU, direction des transports et de la circulation, Mairie de Nice, le 09/10/00.
[236] Entretien avec Dominique Monleau, élu responsable du PDU, le 16/08/00.
[237] Entretien avec Patrick Giraud, Agence Municipale d'Urbanisme, mairie de Nice, le 11/08/00.
[238] Projet de PDU, mairie de Nice, novembre 1998.

cloisonnement des services est devenue flagrante »[239] ; « *Prise de conscience, le PDU montre qu'il est nécessaire de dépasser les limites de la ville pour réfléchir sur l'urbanisme* »[240].

De plus, sous l'impulsion de l'Etat, quelques avancées peuvent se traduire comme une entrée en matière de l'ouverture du système décisionnel niçois. En vue de mettre en place une autorité unique sous la forme d'un syndicat mixte, regroupant les quatre AOTU – Nice, Bus Var-Mer, Cagnes-sur-Mer, La Trinité – et le Conseil Général, la DDE a incité la ville-centre à avoir un regard sur les PDU voisins. Ainsi, les services techniques de La Trinité affirment que « *malgré une consultation en aval de la procédure, c'est la première fois qu'ils travaillent sur des enjeux aussi sérieux avec Nice et que cette confrontation a permis de dépasser les divergences communiste de leur commune et RPR de la ville-centre* »[241].

Enfin, cet entrebâillement de l'intercommunalité accompagne le discours de Jacques Peyrat qui à l'époque regrette que Nice soit « *la seule agglomération importante française qui n'ait pas encore son régime fédéral, que ce soit celui d'une communauté urbaine ou d'un syndicat de communes* »[242].

[239] Entretien avec Georges Martinez, Mission tramway, le 16/08/00.
[240] Entretien avec Patrick Gros, responsable Etude Transport, service des grands projets routiers et transport, DDE des Alpes-Maritimes, le 27/11/00.
[241] Entretien avec Patrick Lentz, services techniques, La Trinité, le 06/10/00.
[242] Le Moniteur Architecture, n°79, avril 1997.

Conclusion de la deuxième partie

Si la concertation avec la population a volontairement été bannie de l'élaboration du PDU niçois par crainte de perdre du temps ou de perdre le Tramway, pour les quatre AOTU qui affichaient initialement le désir d'une démarche PDU concertée (Aix-en-Provence, Caen, Nîmes et Mulhouse), peut-on, *in fine*, tirer le bilan d'une effectivité de la concertation ? Pour répondre à cette question de manière la plus synthétique possible, il est tentant de revisiter nos monographies en mettant en regard la stratégie des AOTU avec la typologie proposée par Christian Garnier quant aux trois optiques d'une autorité qui se lance dans une procédure de concertation : (i) une optique politique, (ii) une optique fonctionnaliste d'efficacité à court terme ; (iii) une optique patrimoniale (cf. 1.1.1.2.1).

Aix-en-Provence :

Derrière un affichage environnemental nécessaire pour aborder des thématiques PDU jusqu'alors « proscrites » à Aix-en-Provence, l'AOTU a privilégié une démarche concertée qui lui permettait de ne pas endosser seule la responsabilité des solutions PDU *[optique politique]*, et ce en prenant la mesure des difficultés locales *[optique fonctionnaliste]* et en considérant la démarche PDU avant tout comme une méthode de travail et de réflexion capable d'aboutir à un changement de mentalité *[optique patrimoniale]*.

Caen :

Avec en toile de fond le sauvetage du TVR, l'AOTU caennaise a sauté sur l'occasion d'une démarche concertée qui se voulait un renouveau méthodologique quant à la démocratie locale et surtout un média idéal pour présenter la décision du TCSP local non plus comme un TVR technologique et autocratique mais comme un Tramway environnemental et démocratique *[optique politique]*, et ce en risquant le choix populaire du scénario le plus volontariste *[optique fonctionnaliste]* et en profitant d'une plus-value associative jusqu'alors inopérante parce qu'aucune arène n'incitait

la population à s'impliquer dans des problématiques PDUesques *[optique patrimoniale]*.

Mulhouse :

Après un premier PDU Loti qui, faute d'unanimité intercommunale, avait raté le pari du trolleybus, l'AOTU mulhousienne s'est lancée dans le PDU Laure en affichant une procédure qui se devait d'obtenir le consensus le plus large possible pour faire passer cette fois-ci le premier Tram-Train français *[optique politique]*. Et, les solutions associatives visant à développer les modes doux et l'intermodalité ont été bien opportunes *[optique fonctionnaliste]* pour enfin fédérer les différents acteurs de l'agglomération autour d'un projet phare *[optique patrimoniale]*.

Nîmes :

Dans l'espoir de passer enfin la frontière urbaine politico-administrative de l'agglomération nîmoise depuis toujours trop étriquée à la commune centre (et ce notamment face à sa grande voisine et rivale Montpellier), le PDU a été été mis sous la responsabilité du seul élu qui, grâce à un gros travail de concertation, avait une expérience réussie de l'intercommunalité *[optique politique]*. Aussi, parce que le PDU a avant tout été utilisé comme un outil pédagogique qui devait ouvrir la porte d'une nouvelle réflexion sur les déplacements et l'urbanisme à l'échelle intercommunale et, à terme, celle de nouveaux projets *[optique patrimoniale]*, si l'AOTU a focalisé ses équipes techniques sur les solutions intercommunales, elle a profité de la population pour les solutions de proximité *[optique fonctionnaliste]*.

A en croire la typologie dressée par Christian Garnier, la concertation s'avère tangible dans la démarche d'élaboration des PDU analysés. Elle a permis aux AOTU d'asseoir leur discours en tant que porte-parole *[optique politique]*, à travers une écoute du public déterminant des mesures techniquement meilleures *[optique fonctionnaliste]* et un apprentissage de ce même public à la participation favorisant des actions durables et moins contestées *[optique patrimoniale]*. Certes un peu facile, voire un peu artificiel, cet exercice visant à caler nos études de cas dans une typologie préétablie doit avant tout être appréciée pour sa vertu synthétique et il ne peut à lui seul nous assurer d'une démarche concertée quant à l'élaboration de nos quatre PDU. Pour

autant, il ne la remet pas en cause et lorsque l'on croise les optiques avec la pratique il semble bien que ces AOTU puissent se targuer d'avoir eu une démarche concertée. Pour la plupart néophytes, elles ont toutes improvisé une méthodologie de la concertation qui les a fait passer d'un amateurisme latent à un professionnalisme apparent.

Sans ré-inventorier l'ensemble des outils propres à la concertation PDU utilisés ponctuellement ou régulièrement par les AOTU (cf. 1.2.4), il est un élément de méthode commun à l'ensemble de ces PDU qui doit être souligné : le comité technique. Déclinés à souhait, il a en effet largement été mis à profit de la concertation à la fois pour canaliser et pour capitaliser les multiples revendications. Ainsi, *via* les comités consultatifs, les comités techniques restreints, les groupes de travail thématiques, etc. les AOTU volontaires ont fixés leurs propres règles de la concertation se glorifiant aujourd'hui d'avoir, au minimum, mis le discours de la démocratie de proximité à l'épreuve de la pratique.

Visant à mettre exergue l'effectivité de la concertation, notre deuxième partie s'est intéressée à la stratégie d'une démarche concertée. Elle n'est en revanche pas rentrée dans les débats d'une vraie ou d'une fausse concertation, d'une bonne ou d'une mauvaise concertation, ou plus généralement d'une concertation alibi ou blocus. D'autre part, elle a permis d'ouvrir et de fermer la parenthèse de la stratégie des acteurs pour laisser libre champ à l'analyse de l'action de la concertation dans notre troisième et dernière partie.

PARTIE III

OUVERTURE DU SYSTEME DECISIONNEL PDU ET MODIFICATION DU CONTENU

Introduction de la troisième partie

Présentant un état des lieux de la recherche sur la concertation et la décision, Laurent Mermet précisait en 2003 que « *si la concertation doit déboucher sur des transformations importantes des projets, c'est-à-dire sur un résultat autre que les positions initiales de l'aménageur alors on se situe dans un contexte de négociation dans lequel l'échange de concessions compte et non seulement l'échange d'arguments. Une partie de ces négociations peut se dérouler dans des forums institutionnalisés, et cette partie-là a vraiment attiré l'attention des chercheurs parce que tout le monde est obsédé par l'idée de mettre les acteurs autour de la table qui est devenu aujourd'hui une espèce de leitmotiv. Mais en réalité, l'expérience des praticiens et la recherche sur les processus de décision montrent que beaucoup de transformations des projets ou d'ajustement des positions se font dans des négociations que l'on peut qualifier d'interstitielles, qui ne sont pas instituées. D'où l'intérêt d'étudier toutes les négociations, instituées ou interstitielles, dans les processus de décision complexes et de réfléchir à leurs rôles et à leur relation* »[243]. C'est en quête de cette « concertation interstitielle » que nous avons construit nos enquêtes de terrain.

Notre analyse empirique s'est ainsi focalisée sur cinq PDU : Aix-en-Provence, Caen, Mulhouse, Nîmes et Nice. Pour autant, afin d'avoir un regard plus exhaustif, notamment quant aux dispositifs formels de concertation qui permettent l'entrée de nouveaux acteurs dans la procédure décisionnelle, nous avons également utilisé les analyses de trois autres études PDU : (i) Une recherche PREDIT intitulée *Observatoire des Processus Politiques de Production des Plans de Déplacements Urbains* (OP4)[244] qui a observé une quinzaine de PDU ; un groupe de travail PDU et Concertation au Certu visant à proposer une méthodologie à l'intention des AOTU[245]

[243]Billé R., Mermet L., Berlan-Darqué M. (sous la dir.), *Concertation, décision, environnement : regards croisés, vol. 1*, La documentation Française, 2003, 222 pages.
[244] Offner Jean-Marc, *Observatoire des processus politiques de production des Plans de déplacements urbains (OP4)*, Recherche PREDIT, Latts, Février 2003.
[245] Certu, *La concertation dans les PDU – Pourquoi ? Avec qui ? Comment ?*, Dossiers, Ministère de l'Equipement, 2003, 66 pages.

et qui a aussi abordé les agglomérations d'Annecy, de Lille et de la Rochelle ; et enfin le baromètre PDU effectué tous les semestres par le Gart et le Certu qui a débouché sur un ouvrage intitulé « *Bilan des PDU de 1996 à 2001* »[246].

Par une illustration systématique de nos propres études de cas et plus ponctuellement des Plans de déplacements urbains dont nous n'avons pas effectué l'enquête de terrain, notre dernière partie vise à mettre en exergue la relation de cause à effet entre l'ouverture du système décisionnel PDU et les modifications du document. Ainsi, après avoir montré comment les dispositifs formels de concertation institués par l'autorité impliquent la population dans la construction du message PDU et que c'est en amont de la procédure que la population est la plus encline à apporter une plus-value au document PDU, nous tenterons d'identifier clairement le portage substantiel attribuable à la population dans le Plan de déplacements urbains.

[246] Ademe, Certu, DTT, Gart, *Bilan des PDU de 1996 à 2001 – Les PDU de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain,* Ed. Certu Ademe, Lyon, 2002, 372 pages.

3.1

Dispositifs formels de concertation et ouverture de la procédure PDU

3.1.1 Les dispositifs formels de concertation : une adaptation à la population

3.1.1.1 Une population ciblée par l'autorité
3.1.1.2 Quand l'AOTU cible son message PDU

3.1.2 Les dispositifs formels de concertation : une appropriation par la population

3.1.2.1 Une population révélée à l'autorité
3.1.2.2 Quand la population révèle son terrain d'action PDU

3.1 Introduction

Si l'élaboration des PDU a permis de jeter les ponts entre des métiers et des cultures différents (élus, services des AOTU, services des communes, services de l'Etat, agence d'urbanisme, bureaux d'études, entreprises exploitantes des TC, gestionnaires de stationnement, CCI…), les dispositifs formels de concertation institués par l'autorité ont également ouvert la procédure à la population.

Comme nous avons pu le voir dans notre partie 1.2.4, sans réinventer les modes opératoires de la concertation, les AOTU ont cependant mis à l'épreuve un nombre impressionnant de dispositifs. Ainsi, peut-on lister les lettres spécifiques au PDU (type journal de l'AOTU, plaquette, dépliant, carte de vœux sur un thème PDU…), les affiches, la presse locale et/ou nationale, les sites Internet, les spots ou films vidéo, la prise de contact téléphonique, la communication à l'occasion d'actions spécifiques (type journées sans voiture), les réunions publiques, les colloques, les débats, les forums avec questionnaire, les cartes postales/questionnaire, les micro-trottoir, les centres d'information, les expositions fixes ou itinérantes, permanentes ou temporaires, les mallettes pédagogiques, les réunions spécifiques (commerçants, associations, grand public…), l'enquête publique, les commissions thématiques, les comités techniques, les groupes de travail, etc.

Chacune des AOTU n'ayant bien entendu pas mis en place l'ensemble de ces dispositifs (même la lauréate du prix de la concertation PDU décerné par le Gart en 2000, à savoir l'autorité caennaise), leur juxtaposition ne permet pas d'affirmer une meilleure ouverture de la procédure et il n'y en a pas non plus un qui puisse être qualifié en soi de « meilleur ». La variété des contextes locaux s'accompagne d'une appréhension de ces dispositifs tout aussi variée qui ne permet aucune approche normative consistant à privilégier un dispositif plutôt qu'un autre.

Alors qu'il semble compliqué, hasardeux, voire impossible de mettre en balance chacun de ces dispositifs, la mise en exergue de leur simple contribution respective à

faire participer la population s'avère quant à elle plus évidente. En d'autres termes, visant à montrer la corrélation entre les dispositifs formels de concertation et l'ouverture de la procédure PDU, nous n'associerons pas mode de participation à mode de concertation, mais participation à concertation.

Pour ce faire, *via* une mise en regard systématique de nos terrains, nous analyserons la construction du message PDU en essayant de répondre à deux questions : Comment la définition *a priori* d'un message par l'autorité prend-elle en compte la population ? Comment ce même message est-il *a posteriori* réapproprié par la population ? Une population qui, hormis quelques exceptions, s'avère être largement représentée par les associations[247].

[247] Rappelons que nous entendons par association l'ensemble des différents groupes fédérés par un intérêt particulier (Transports collectifs, vélos, piétons, motards, voiture particulière, taxis, quartiers, commerçants, handicapés, scolaires…) ou par un intérêt général (environnement, nature, nuisances urbaines, qualité de l'air, sécurité routière,…). Des groupes qui, de manière générale, prennent toujours la forme juridique d'une association loi 1901.

3.1.1 Les dispositifs formels de concertation : une adaptation à la population.

Bien que les objectifs généraux du PDU soient largement précisés par les six orientations de la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie[248], le message PDUesque de l'autorité va de pair avec l'identification qu'elle fait préalablement de ses publics *a priori* concernés. De manière assez systématique, l'autorité va associer la baisse du trafic VP aux automobilistes, le développement des Transports collectifs à leurs usagers, la gestion du stationnement aux commerçants, etc. Pour autant, selon les enjeux locaux, l'autorité ne va pas, ne peut pas, ou encore ne veut pas activer ces publics pressentis au même degré. Au contraire, sachant *a priori* qui est directement visé, qui doit être mobilisé et impliqué, qui doit être informé, l'autorité va expliciter mais aussi et surtout hiérarchiser le message de son action PDU selon les enjeux locaux[249].

3.1.1.1 Une population ciblée par l'autorité.

« *La légitimation opérée par A* [l'autorité] *amène B* [la population] *à adopter une nouvelle représentation de la décision ; autrement dit la légitimation produit un changement de représentation. Précisons que cette nouveauté, ce changement, concerne bien les représentations dans le sens* […] *d'une construction mentale particulière et occasionnelle. Pour produire cette modification des représentations, A se réfère au stock de connaissances de B, prend en quelque sorte appui sur ce stock. En effet, A utilise des mots, des symboles, donne des informations… bref utilise un*

[248] *(1) la diminution du trafic automobile, (2) le développement des transports collectifs, […] de la bicyclette et la marche à pied, (3) l'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération […], (4) l'organisation du stationnement sur le domaine public, sur voirie et souterrain […] selon les catégories d'usagers, (5) le transport et la livraison des marchandises […], (6) l'encouragement pour les entreprises et collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage.*

[249] Sur la stratégie de la définition et la hiérarchisation des cibles en politique locale voir : Souchard Maryse, Wahnich Stéphanie, *La communication politique locale*, PUF, col. Que sais-je ?, 1995, 128 pages, pp. 62-74.

stimulus qui va conduire B à activer certains de ses schèmes mentaux, et à construire ainsi la représentation nouvelle. La légitimation consiste donc, dans le chef de A, à la fois à prendre appui sur ce qu'on peut appeler au sens large du terme les constructions mentales de B, et à modifier celles-ci. On voit ici l'intérêt de la distinction que nous avons faite entre les représentations et les connaissances : elle permet de nommer spécifiquement ce sur quoi A prend appui – à savoir les connaissances – et ce qui se trouve modifié – les représentations »[250]. Cette caractérisation de la légitimation décisionnelle formalise la stratégie d'une autorité, en l'occurrence organisatrice des transports urbains, qui cherche à faire passer un message à la population : bien qu'elle reste maîtresse de ce qu'elle dit et de ce qu'elle ne dit pas, de la façon de le dire, du moment et du lieu où elle le dit, elle oriente son message en fonction d'un destinataire détenteur de connaissances.

Que ce soit pour les thèmes des lettres spécifiques à l'AOTU, ceux des affiches, des forums, des différents groupes de travail, etc. l'autorité adapte son discours à la population qu'elle souhaite toucher. En d'autres termes, pour faire passer le message PDU, tout en considérant à la fois les orientations de la loi sur l'air et les enjeux locaux, elle tient compte de ce qu'elle sait des attentes de la population. Attentes qu'elle assimile notamment aux différents lobbies que constituent les associations. En effet, comme nous l'avons vu dans notre partie 1.1.2.1, au « redoutable » individu isolé nimbyste caractéristique de cette population avec un grand P, l'autorité préfère l'Association. Au-delà de son statut de porte-parole qui la rapprocherait de l'intérêt général, l'Association a le bénéfice d'être davantage prévisible parce que, *a priori*, elle affiche ouvertement les enjeux qu'elle défend.

Ainsi, plus qu'une simple relation à sens unique, la définition du message PDU est le fruit d'un aller-retour entre l'autorité et la population. Aller-retour qui va établir l'implication d'une première population dans la démarche PDU : **une population ciblée**.

[250] Bourgeois Etienne, Nizet Jean, *Pression et légitimation – Une approche constructiviste du pouvoir*, PUF, col. Sociologie, 1995, pp. 83-84.

3.1.1.2 Quand l'AOTU cible son message PDU

Dans de nombreux cas, le PDU s'est avéré être la première expérience d'une réflexion sur les déplacements urbains (au sens d'une approche globale des déplacements), néanmoins il arrive toujours dans un contexte local qui a sa propre histoire politique, économique et sociale. Comme le souligne Jean-Marc Offner dans sa synthèse de l'analyse OP4 « *Qu'il s'agisse de déplacement, d'habitat ou de prévention des risques, l'Etat cherche à favoriser des mises à l'ordre du jour local de certaines thématiques qu'il considère prioritaires. Il impose des événements, telle la réalisation d'un PDU. C'est son droit et, peut-être, son devoir. A chaque collectivité territoriale, ensuite de bâtir son "intrigue", pour que les procédures prennent sens les unes par rapport aux autres, dans le respect de la mémoire des territoires* »[251].

En d'autres termes, et parce qu'avec la Laure le Plan de déplacements urbains n'est plus seulement une démarche volontaire, si la réception politique du PDU diffère largement d'une AOTU à l'autre c'est aussi et surtout en fonction d'une « mémoire territoriale » sanctionnée *in fine* par l'électorat. Electorat qui n'a ni les mêmes habitudes, ni les mêmes attentes selon qu'il appartient à une AOTU historiquement impliquée dans les déplacements urbains comme Nantes ou de notoriété pro-voiture comme Aix-en-Provence. Dès lors, et bien que les différences ne soient pas toujours aussi exagérées qu'entre ces deux villes, à chaque affichage PDU correspond une particularité locale qui vient pondérer le message initial de l'autorité. C'est ainsi qu'à…

…Aix-en-Provence,

alors que l'élaboration d'un PDU s'avérait impensable face à un électorat riche attaché à son habitat individuel et à sa ou ses voitures, l'entrée Loi sur l'air a permis de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux sur le thème des déplacements. En effet, si les Aixois ne prennent pas les transports collectifs, ils sont néanmoins très fiers de leur label station climatique et par conséquent très sensibles à la médiatisation des

[251] Offner Jean-Marc, *L'élaboration des Plans de déplacements urbains de la loi sur l'air de 1996 : le nécessaire renouveau des politiques locales de transport*, Synthèse de la recherche sur l'Observatoire des processus politiques de production des Plans de déplacements urbains (OP4), Latts, Février 2003, 26 pages, p. 19.

pics de pollution estivaux dont leur cité fait l'objet. D'autre part, parce que les thèmes PDU sont initialement très éloignés des priorités locales, l'autorité a mis en place un comité dit consultatif qui, tout en permettant aux élus et aux techniciens de confronter les avis de la société civile, devenait le lieu idéal pour faire prendre conscience à la population de la difficile mise en œuvre d'une démarche telle que le PDU. La concertation PDU aixoise s'est ainsi faite l'écho d'une AOTU consciente de la mise en œuvre d'une politique *a priori* en totale opposition des tendances automobiles de sa population. En d'autres termes, volontaire peut-être, masochiste certainement pas !

…qu'à Caen,

autorité marquée par l'échec démocratique de son Transport sur Voies Réservées (dit TVR), l'affichage du PDU, qui se ne veut rien d'autre que la mise en œuvre de ce même TVR, va avant tout s'efforcer de le repositionner. L'intitulé du journal spécifique au PDU « *Trajet d'avenir* » donne lui-même le ton à une démarche qui ne doit en rien rappeler les erreurs du passé. Les cartes postales questions / réponses ont quant à elles interrogé les caennais non plus sur l'intérêt d'un tramway mais sur leur volonté de voir le trafic automobile diminuer… Ainsi, comme en témoigne la communication liée au PDU : « *A vous de choisir le bon plan de déplacements* » ; « *Imaginons ensemble vos déplacements de demain* », d'un projet initialement considéré par ses pères comme une avancée technologique qui n'avait nul besoin d'être discuté sur la place publique, il devient un projet environnemental qui doit avant tout prendre en compte l'avis de la population. Alors, pari réussi ? Aujourd'hui, Caen a reçu le prix de la concertation PDU et les Caennais ne parlent plus du TVR mais de la deuxième ligne du tramway. Un discours d'ailleurs désormais largement relayé par l'autorité.

…qu'à Mulhouse,

si l'autorité pense avant tout au premier Tram-Train français qui doit voir le jour chez elle, elle n'oublie pas qu'elle se trouve en territoire rhénan où les habitudes sont plus proches des modes alternatifs à la voiture et plus particulièrement des modes doux.

Ces derniers deviennent alors les « partenaires officiels » du Tram-Train. Désireuse d'afficher son intérêt pour le vélo et la marche à pied, parmi les bureaux d'études sélectionnés l'autorité en retient un spécialisé sur les modes doux.

…qu'à Nîmes,

parce que la fin du monopole automobile pouvait aider la ville à construire une intercommunalité nécessaire face à sa grande rivale montpelliéraine, l'ouverture à la concurrence des modes de déplacements s'est avérée un outil opportun. Pour autant, cette opportunité restait en décalage avec les habitudes d'un citoyen nîmois « accro » à la voiture et sa promotion s'en trouvait à la fois nécessaire et périlleuse. Aussi, afin de ménager la chèvre et le chou, d'une part, l'AOTU a joué la carte du partage plutôt que celui d'un changement radical – d'où, entre autre, l'intitulé de son PDU « *La ville en partage* » – et, d'autre part, elle a privilégié une démarche la plus pédagogique possible considérant que la clarté et la lisibilité de ses documents impliqueraient davantage les Nîmois dans cette nouvelle action municipale.

…qu'à Amiens,

le PDU arrive après l'élaboration d'un Schéma Directeur et d'un Plan d'Action Municipal[252] qui se veulent l'aboutissement d'une stratégie municipale visant – depuis l'élection surprise en 1989 de l'UDF Gilles de Robien après 20 ans de gestion communiste – à transformer l'image de la ville et à le faire savoir. Aussi, à l'aube de la Loi sur l'air, de gros projets d'aménagement urbain ont déjà été engagés après un important travail de concertation dont la population est devenue friande et le PDU ne peut que s'en accommoder. Pour ne pas risquer un engouement participatif autour d'une politique de développement des transports en commun qui détrônerait les différentes décisions d'aménagement tout juste prises sur le territoire amiénois, d'une part, l'AOTU a orienté son PDU essentiellement sur son aménagement urbain – d'où le choix de la première orientation PDU : *Favoriser la convivialité des communes, des quartiers et du centre ville* – et, d'autre part, elle en a maîtrisé la concertation en mettant les débats en sommeil selon les proximités électorales….

[252] Propre à la collectivité amiénoise, le *Plan d'Action Municipal* est un document qui a été élaboré suite à une grande enquête « Amiens écoute Amiens » et qui se veut le porte-parole des Amiénois quant aux futurs aménagement de la ville.

…qu'à Bordeaux,

le maire et président de la Communauté urbaine, fraîchement élu après 50 ans d'une mandature Chaban-Delmas, cherche à réveiller « *La belle endormie* ». La stratégie d'un gros projet urbain qui fera de Bordeaux une grande capitale régionale se confirme avec le choix d'un tramway. L'initiative d'un TCSP lourd à Bordeaux n'est cependant pas la première tentative et, au contraire, elle hérite de l'échec d'un VAL qui a néanmoins coûté 450 000 € en frais d'études. Par ailleurs, habitué à une gestion bordelo-bordelaise empreinte d'opacité voire de décision monarchique, le Bordelais est devenu un procédurier patenté qui ne souhaite plus être abusé. Pour que le tramway passe, il fallait donc avant tout qu'il se fasse passer pour un projet concerté avec l'ensemble de l'agglomération et de ses habitants en s'assurant par la même occasion de sa réussite juridique. C'est dans ce contexte que le PDU fait son entrée en devenant, bien plus officiellement qu'officieusement, la justification d'un projet Tramway. En d'autres termes, s'il ne fallait pas forcément faire un PDU (un document obligatoire, légal, transparent, dépassant enfin les limites communales et réclamant entre autre le développement des TC) pour faire un Tramway, la stratégie bordelaise aura du moins été de le faire croire. Et, lorsque la Lettre d'information de l'AOTU titre « *Le PDU : Quels enjeux pour la métropole bordelaise ?* », elle enchaîne vite sur « *L'effet Tramway* ».

…qu'à Nantes,

il faut faire avec l'image d'une ville modèle en termes de déplacements urbains. Image bien lourde à porter lorsque les gros projets de transport en commun sont déjà réalisés (déjà deux lignes de tramway) et que la population en demande toujours plus. En effet, suite aux larges concertations menées depuis le PDU de 1991, l'autorité connaissait les attentes nantaises : du TC, encore du TC. Dans ce sens, si le PDU nantais ne peut décemment pas être à l'origine d'une nouvelle ligne de tramway et bien que l'autorité soit consciente de l'enjeu à accorder désormais la priorité à une meilleure articulation urbanisme/transport, face à un électorat avide de TCSP on ne se refuse pas le luxe d'annoncer – dans les différents documents publics liés au PDU – des extensions prochaines voire à terme une troisième ligne de tramway. Un effet d'annonce qui devait maintenir le cap d'une AOTU toujours attendue dans le peloton de tête des agglomérations avant-gardistes quant à leur politique de déplacements.

…qu'à Rennes,

il est *a priori* difficile d'annoncer un PDU qui prône la densité à un Rennais adepte de l'étalement urbain. En termes plus locaux, il n'est pas simple de promouvoir une politique TC face à un électorat attaché à sa maison individuelle et son jardin mais aussi à ses coupures vertes qui lui permettent de poser des frontières et de garder ses distances avec l'hyper-centre. D'autant plus que c'est cette même « peur de la ville agglomérée » qui a eu raison du premier schéma directeur de 1974 – dont l'enjeu principal était la densité urbaine – en faisant adopter un nouveau schéma directeur en 1983 refusant « la grande ville ». Bref, au fait des tendances locales, l'AOTU a pu se fixer l'acceptation de « la grande ville » comme l'objectif PDU mais c'est un enjeu qu'elle n'a jamais affiché comme tel. Fière de son VAL – qui a fait d'elle la plus petite ville française à avoir un métro – elle a préféré orienter son message PDU autour d'une politique TC qui laisserait le choix. A ce titre, le document d'information grand public du PDU s'achève sur ces mots : « *On compte sur vous, à vous de jouer !* ».

…qu'à Poitiers,

l'existence antérieure d'une politique des déplacements très PDU (traitement global des problèmes, concertation large) et d'un engagement connu pour les TC a conduit l'autorité à ne pas afficher la démarche PDU comme un moment important de la vie locale, d'autant qu'elle était consciente que l'absence effective de gros problèmes de circulation sur l'agglomération ne prédisposait pas la population à accepter une restriction trop marquée de l'automobile. Ainsi, pour ne pas avoir à remettre un certain nombre de dossiers à plat, l'AOTU s'est contentée de reprendre un ensemble d'actions ou de projets déjà engagés ou programmés plutôt que d'en lancer de nouveaux. A titre d'exemple, la communication PDU « *Circulation : le temps des choix !* » s'est avérée bien moins présomptueuse que celle du POS : « *Derrière le POS : la vie !* ».

…qu'à La Rochelle,

le PDU est au service d'une image de marque tout autant nationale, voire internationale, que locale : l'innovation en matière de mobilité douce et alternative.

Pourtant, la pratique mode doux rochelaise n'est pas plus élevée que la moyenne nationale. En d'autres termes, cette image de marque est davantage un emblème qu'une coutume mais – bluffant parfois le Rochelais lui-même - c'est un secret que l'on ne peut dévoiler.

« *La phase de concertation n'est pas une scène neutre dans la mesure où son organisation se présente comme un fort enjeu de pouvoir : c'est bien de ce niveau que les porteurs du projet* [l'autorité] *structurent les termes de l'échange avec les participants* »[253]. A la lecture des divers exemples PDU que nous avons pu exposer brièvement, il apparaît clairement que les dispositifs formels de concertation sont fortement descendants de l'autorité vers la population. Pour autant, s'il s'agit de mieux vendre une politique, l'autorité vise également à mieux connaître les besoins de la population et ces instruments descendants de communication semblent pouvoir se présenter comme des instruments ascendants de participation.

[253] Rui Sandrine, « L'entrée en concertation, une expérience démocratique », *Ecologie et Politique, Science, culture et société*, n°21, automne hiver 1997, p. 28.

3.1.2 Les dispositifs formels de concertation : une appropriation par la population

Orientant son message PDU en fonction du public qu'elle souhaite toucher et de celui qu'elle ne souhaite pas toucher, l'autorité est consciente que sa communication PDU aura des répercussions. Pourtant, elle n'est pas en mesure de déterminer l'ensemble de ces répercussions. En effet, s'il lui est difficile de prévoir et de canaliser les comportements de sa ***population ciblée***, c'est bien évidemment encore plus improbable pour une population qu'elle ne visait pas *a priori*. En d'autres termes, bien que le message choisi par l'autorité fasse davantage appel à l'émotionnel qu'au rationnel et cherche à séduire les esprits plutôt qu'à développer le sens critique, il n'échappe pas à des réactions inopinées.

3.1.2.1 Une population révélée à l'autorité

Dans la construction de son message, si l'autorité s'attache à anticiper les attentes de la population pour *a priori* la satisfaire ou la séduire au mieux, c'est qu'elle est confrontée à un public qui peut facilement basculer de l'acteur passif à l'acteur actif. Dans son approche de la communication publique, Pierre Zémor analyse la complexité de cette relation autorité/citoyen[254]. Il dit que le citoyen – qu'il qualifie en l'occurrence de récepteur – est un interlocuteur ambivalent pour deux raisons. D'une part, il est utilisateur de service public mais en tant qu'électeur il détient pour partie le pouvoir de décision. D'autre part, il est coproducteur du service public dans la mesure où il est le seul à savoir définir avec précision la situation l'amenant à recourir à un service public. Ainsi, en transposant le service public aux enjeux et/ou à l'action PDU, on retrouve notre population PDU qui rappelle à l'AOTU sa légitimité et sa capacité à se mobiliser le cas échéant.

[254] Zémor Pierre, *La communication publique*, PUF, col. Que sais-je ?, 1999, pp. 13-17, 128 pages.

Par ailleurs, « [la] *communication institutionnelle, presque exclusivement descendante, prend parfois un aspect systématique. Comment le résident parvient-il à faire le tri dans une information pléthorique émanant de villes, de structures intercommunales à laquelle se rajoute la communication du conseil général et du conseil régional ? Cette multiplication reflète davantage les enjeux de pouvoirs institutionnels et la concurrence politique de ceux qui président à leur destinée qu'une possibilité pour les citoyens surinformés de peser sur les décisions. Elle renvoie en partie à la capacité de choix qu'offrent les urnes, les résultats électoraux constituant souvent la principale ascendante à la disposition des élus. Cette communication tous azimuts doit être cependant comprise comme une information partielle et partiale, mais contradictoire dans sa masse, capable d'éclairer les choix des électeurs* »[255]. Descendante, partielle et partiale, cette qualification de la communication institutionnelle pose la question de sa réceptivité auprès de la population. Outre le fait que, descendante, elle reste, comme nous l'avons vu précédemment, pour le moins orientée en fonction de « ce qu'il y a en bas », c'est bien parce qu'elle est à la fois incomplète et préconçue qu'elle va motiver la population à se mobiliser.

Ainsi, le message PDU est approprié par la population qui va confronter ses acquis et ses connaissances avec ceux présentés par l'autorité. Peut-elle répondre aux enjeux exposés par l'autorité ? Sont-ils suffisants ? Y en a-t-il d'autres ?… Le message PDU va l'inciter à se manifester ou non dans la démarche et à notre population que nous avons précédemment définie comme ***ciblée*** vient se greffer une population qui va prendre l'initiative de s'associer : une ***population révélée***.

Les associations représentent largement la ***population ciblée*** et c'est encore plus caractéristique pour la ***population révélée*** qui, afin de s'autosaisir des thèmes PDU, apporte une plus-value. Plus-value, d'une part, mieux appréhendée par l'autorité lorsqu'elle émane d'un public disposant d'un statut repérable plutôt que « d'électrons libres » assimilés au syndrome NIMBY et, d'autre part, plus accessible pour des associations organisées à cet effet que pour des individus isolés. A ce titre, dans son

[255] Orange Gérald, « La démocratie dans les villes françaises », in Marcou Gérard (dir), *Annuaire 2001 des collectivités locales, La démocratie locale*, CNRS Editions, 2001, p. 53.

ouvrage sur la démocratie directe qui embrasse l'ensemble de la population « avec un grand P », Yannis Papadopoulos montre bien que les représentants d'associations sont des personnes plutôt mieux formées et averties que des individus isolés, qu'il leur est plus facile de participer à la procédure, de se faire un jugement, d'argumenter et de débattre[256].

3.1.2.2 Quand la population révèle son terrain d'action PDU

Les précautions communicationnelles de l'AOTU ne sont pas suffisantes pour se prémunir d'une « intrusion » associative. Alors, quelle population peut parvenir à troubler la stratégie de l'autorité dans sa concertation ?

Au vu des différents PDU que nous avons pu analyser, et ce quelle que soit la tradition locale en matière de concertation, deux types d'associations semblent s'inscrire dans le schéma d'une ***population révélée***. D'une part, des associations connues et/ou reconnues de l'autorité, qui vont faire valoir leur reconnaissance et, d'autre part, des associations méconnues de l'autorité – ou parfois volontairement mises à l'écart par cette dernière en raison de leur attitude – qui vont se donner les moyens de s'immiscer dans la démarche. C'est ainsi qu'à…

…Aix-en-Provence,

visant à lutter contre la « nécessité » du 4×4 qui permet aux Aixois de se rendre de leur maison individuelle en proche campagne aux services et activités essentiellement disponibles en hyper-centre, l'AOTU a choisit un message environnemental. Un message qui se destinait certes à des habitants « accros » à la voiture et potentiellement inquiets d'une pollution entre autre coupable de l'asthme de leurs « chérubins », mais un message qui ne présageait pas l'implication des associations de parents d'élèves. En effet, ces dernières se sont inscrites dans la problématique PDUesque phare des incohérences urbanisme/transport en mettant sur l'agenda la question des transports scolaires dont l'efficacité faisait largement défaut dans leur commune (les écoles en hyper-centre, les enfants en lointaine périphérie).

[256] Papadopoulos Yannis, *Démocratie directe*, Economica, col. Politique comparée, 1999, p. 282.

…Caen,

cheval de bataille du PDU, le développement des TC *via* la mise en place du tramway souffrait pourtant d'un manque de partenaires chez les usagers. La FNAUT était bien présente sur le territoire, mais l'AOTU ne semblait pas vouloir ou pouvoir s'appuyer sur ses représentants locaux qu'elle considérait davantage comme des empêcheurs de tourner en rond qui (dixit l'exploitant) ne se manifestent même pas lorsque ses usagers sont confrontés à plusieurs semaines de grèves. Et, de manière inattendue, c'est une association exclusivement vélo qui a assuré le relais avec les TC : *Les Dérailleurs*. Redoutés pour leur prix du vieux clou rouillé et celui du guidon d'or qu'ils décernent tous les ans de manière très médiatique (bien que plus régulièrement pour le premier que pour le second), respectivement à l'autorité la moins investie dans la politique vélo et à la plus volontaire, *Les Dérailleurs* étaient incontournables localement pour les enjeux vélos, mais l'AOTU se serait initialement bien gardée de les associer aux autres enjeux PDU. Pourtant, ils ont profité de la démarche pour élargir leur champ d'intervention aux autres modes en renforçant la prise en compte l'intermodalité au sein du PDU caennais. Une intermodalité qui sied à merveille au tramway.

…Mulhouse,

avec pour principal objectif le premier Tram-Train français, l'AOTU a foncé dans une démarche visant avant tout à développer les TC et les modes alternatifs à la voiture. Pourtant, le nez dans le guidon, elle en a oublié un de leurs usagers captifs : les personnes à mobilité réduite (PMR). Une impasse que l'association des paralysés de France (APF), informée des enjeux PDU, a déjouée en réclamant sa participation à la démarche. Dès lors, l'autorité mulhousienne n'avait *a priori* aucune ambition ou prédisposition pour les PMR, mais parce qu'elle cherchait par tous les moyens à sortir du lot (ou du moins à ne plus être seulement à la traîne de sa grande voisine si médiatisée Strasbourg) et que les PMR ont très souvent été les orphelines des PDU, la prise en compte des handicapés dans les déplacements s'affiche au final comme la première proposition d'action du PDU mulhousien. Une proposition d'action à laquelle le Tram-Train profite.

… Nîmes,

alors que l'autorité ne connaissait ou plutôt ne reconnaissait pas d'interlocuteur associatif pertinent sur les différents thèmes PDU, au cours de la démarche des individus se sont organisés en force de proposition. C'est l'exemple du *Collectif nîmois des usagers de la voie publique* qui est devenu membre actif de l'élaboration du PDU alors qu'il était toujours mis à l'écart parce que l'AOTU considérait son représentant local principal comme le « râleur de service ». Il a néanmoins su se faire valoir en s'accaparant les résultats d'une enquête mobilité menée à l'initiative de l'autorité faisant ressortir « les trottoirs » comme une revendication générale. Ainsi, faisant sienne cette revendication, d'une part, il a légitimé son implication PDUesque et, d'autre part, il a pu embrayer sur d'autres enjeux que les trottoirs.

…Amiens,

bien que l'AOTU se soit évertuée à limiter le débat aux aménagements strictement urbains entérinés par le schéma directeur et dont l'approbation avait déjà fait l'objet d'une concertation effervescente, différentes associations ont tout de même élargi la question à des enjeux plus PDUesques. C'est ainsi que l'*Association de Lutte pour l'Environnement en Picardie* (ALEP), initialement associée pour son approche exclusivement environnementale et d'autant plus cadrée par l'autorité que ses représentants sont également des conseillers municipaux de l'opposition, a néanmoins su fédérer les revendications associatives autour des transports en commun en mettant sur la table un projet de TCSP. Un projet qui n'a pas remis en cause les différentes décisions déjà prises en matière d'aménagement amiénois mais qui a incité l'AOTU à élargir les études à l'opportunité de la création d'un réseau de transport en commun organisé autour d'un éventuel TCSP.

« *La concertation dérange les responsables de toute nature parce qu'elle conduit à remettre en question leurs certitudes, leur diagnostics et les solutions qu'ils proposent. Elle les oblige à intégrer d'autres valeurs et d'autres objectifs que ceux auxquels ils faisaient initialement référence. Elle les amène à rencontrer des individus ou des groupes qui n'ont ni la même compétence, ni le même langage, ni les*

mêmes perspectives, et qui exigent une information complète et accessible »[257]. Cette concertation qui dérange reflète bien la stratégie d'une AOTU qui cible *a priori* sa population et ce bien qu'elle ne puisse rester à l'abri d'une ***population révélée*.** Pourtant, si cette ***population révélée*** dérange *a priori*, au vu des exemples PDU que nous avons pu exposer, il semble *a posteriori* que, d'une part, de nouveaux enjeux et/ou solutions en ressortent et, d'autre part, l'autorité sache en rester maître, reprenant le cas échéant à son compte les bonnes idées.

[257] Castagnet Michel, Chardonnet Claude, Simon Jean-Marie, *Concertation et Territoires*, ETD, Collection Territoires en développement, 2001, 72 pages, p. 14.

3.1 Conclusion

« *Le droit des habitants d'être informés et écoutés est une des expressions du rapprochement entre les citoyens et les hommes politiques. Pourquoi la communication de la part des villes connaît-elle un engouement certain ? A cause du souci bien connu des élus locaux d'améliorer la qualité des services urbains en s'informant de la satisfaction des citoyens et en faisant connaître les initiatives prises. L'action locale trouve ainsi des lieux de proximité où l'usager-citoyen a le sentiment d'avoir une prise sur son environnement* »[258]. Derrière ce droit à l'information ou plus largement à la concertation, il y une relation dialectique où finalement, face à une population qui passe inopinément de l'acteur passif à l'acteur actif, l'autorité propose des instruments descendants de communication qui s'avèrent être également des instruments ascendants de participation.

La corrélation entre les dispositifs formels de concertation et l'ouverture de la procédure PDU prend ainsi deux formes très interdépendantes. D'une part, l'autorité va s'attacher à canaliser les réactions de sa population dans un message qui aura pour objet de la satisfaire ou de moins de la séduire au mieux : ***une population ciblée***. D'autre part, l'autorité va être « prise au piège » de son message en incitant une population à se manifester : ***une population révélée***. En d'autres termes, faisant un parallèle avec l'approche de Philippe Warin quant aux ressortissants de l'analyse de l'action publique[259], le type d'interlocuteur souhaité par le pilote de la démarche PDU détermine la manière qu'il aura de mobiliser les possibles interlocuteurs et en même temps c'est la manière qu'il aura de les mobiliser qui va déterminer un type d'interlocuteur. Ainsi, sachant que nous avons défini la concertation comme l'ouverture d'une procédure décisionnelle par des dispositifs formels de concertation, il semble que pour l'autorité la concertation soit l'occasion d'une construction d'interlocuteurs.

[258] Orange Gérald, « La démocratie dans les villes françaises », in Marcou Gérard (dir), *Annuaire 2001 des collectivités locales, La démocratie locale*, CNRS Editions, 2001, p. 53.
[259] Warin Philippe, « Les "ressortissants" dans les analyses des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 1999, 49(1), pp. 103-121.

Montrant que le message PDU oscille entre une adaptation à la population et une appropriation par la population et qu'il construit des interlocuteurs que nous avons distingués comme une ***population ciblée*** et une ***population révélée***, la description des dispositifs formels de concertation aura mis en exergue l'effective implication de la population, et plus particulièrement des associations, dans la démarche PDU. Pourtant, si notre ambition est d'appréhender le portage substantiel des associations dans le document PDU, il nous faut encore comprendre quels sont les déterminants de l'influence associative.

3.2

Phasage procédural

et concertation productive

3.2.1 Concertation en amont de la procédure et participation productive.

3.2.1.1 L'ouverture de la phase diagnostic ou la mise en avant d'un initiateur.

3.2.1.2 L'ouverture de la phase projet ou la mise en avant d'un partenaire.

3.2.2 Concertation en aval de la procédure et participation stérile.

3.2.2.1 L'inéluctable choix du tout ou rien proposé par l'enquête publique ou la mise en avant d'un contestataire.

3.2.2.2 L'enquête publique : entre nécessité et intérêt d'une procédure participative institutionnalisée.

3.2 Introduction

Dans un article sur la participation du public comme un moyen pour mieux planifier, Christian Garnier (Président de l'association France Nature Environnement) a identifié trois pratiques d'intervention pour une population qui cherche à faire valoir ses intérêts dans une décision publique[260]. Elle adopterait soit l'attitude de l'***initiateur*** (mise sur l'agenda politique de nouveaux problèmes), soit celle du ***partenaire*** (réponses aux problèmes posés), ou enfin celle du ***contestataire*** (opposition au projet). *A priori* significative de l'impact de la concertation sur la décision, cette typologie permet de mieux appréhender la population participant à l'élaboration du PDU. Aussi, plutôt que de l'analyser selon le degré de participation, qui se confronterait rapidement au subjectivisme d'une définition de l'intensité démocratique (information, consultation, négociation), la corrélation des différentes attitudes avec le phasage procédural du PDU s'avère être à la fois plus objective et plus explicite[261].

Loin de proposer une nouvelle analyse des politiques publiques, notre démarche s'inscrit dans un des thèmes privilégiés de la littérature sur les processus de décision à savoir leur découpage en étapes. « *Certains travaux s'interrogent sur les stratégies que les acteurs adoptent aux différentes étapes des processus de décision. Suivant cette approche, le processus constitue en quelque sorte l'élément explicatif tandis que les stratégies sont l'élément expliqué. D'autres travaux portent sur la relation inverse : comment les stratégies conditionnent-elles les processus de décision ? Ici, ce sont les stratégies qui constituent la variable explicative et les processus la variable expliquée* »[262]. Considérant que c'est l'étape à laquelle l'autorité va ouvrir sa

[260] Garnier Christian, « Participation du public – un moyen pour mieux planifier, coopération ou information unilatérale ? », *in L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets*, sous la direction de Barouch Gilles et Theys Jacques, Cahiers du Germes, décembre 1987, pp. 539 -551.
[261] Louvet Nicolas, « L'élaboration d'une politique publique environnementale – Les temps de la concertation », *in Démocratie et management local*, sous la direction de Le Duff (et al), Edition Dalloz, Collection Thèmes et Commentaires, 2001, pp. 209-229.
[262] Bourgeois Etienne, Nizet Jean, *Pression et légitimation – Une approche constructiviste du pouvoir*, PUF, coll. Sociologie, 1995, p. 127.

procédure PDU qui va déterminer l'attitude du participant, c'est donc à la première approche que nous nous référerons.

Comme nous l'avons vu dans notre partie 1.2.3, du lancement à l'arrêt du projet PDU, trois grandes étapes caractérisent bien la démarche de concertation : (i) une phase de mise en route ou d'identification au cours de laquelle l'objet de la décision est pour la première fois reconnu comme tel : l'étape du diagnostic ; (ii) une phase de développement dans laquelle on recherche l'information pertinente et on explore les alternatives : l'étape du projet ; (iii) une phase de finalisation ou de sélection au cours de laquelle on resserre le choix et on prend la décision : l'étape de l'enquête publique.

Par ailleurs, pour interroger l'attitude de la population selon l'étape à laquelle elle est associée dans le processus d'élaboration du PDU, nous considèrerons deux grands moments : l'amont et l'aval. En nous référant aux travaux issus d'une recherche PREDIT sur l'évaluation, le débat, et la négociation de l'utilité publique[263], nous bornerons ces deux moments selon le principe que tout ce qui précède l'enquête publique relève de l'amont et que, par voie de conséquence, à partir de l'enquête publique, nous sommes dans l'aval.

Afin d'appréhender les déterminants d'une ***concertation productive***, nous montrerons comment la plus-value associative est favorisée par une concertation en amont et comment, à l'inverse, une concertation en aval l'exclut.

[263] Ollivier-Trigalo Marianne, Piechaczyk Xavier, « Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? », Volet 2, *Le débat public en amont des grands projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*, rapport INRETS n°233, Les collections de l'INRETS, Paris, 2001, 304 pages.

3.2.1 Concertation en amont de la procédure PDU et participation productive

Depuis la « circulaire Bianco » du 15 décembre 1992, l'amont est devenu un enjeu récurrent lorsqu'il est question de concertation dans l'élaboration d'un projet ayant de près ou de loin trait à l'aménagement des territoires. Certes, le Plan de déplacements urbains est une procédure et non un projet, mais son élaboration n'a pas été épargnée par cette désormais nécessité. Aussi, en amont, formalisée par les étapes du diagnostic et du projet, la concertation PDU laisse transparaître deux figures du participant qui influencent le contenu du document.

3.2.1.1 L'ouverture de la phase diagnostic ou la mise en avant d'un initiateur

A la phase diagnostic, l'autorité met à jour les interrogations et les divergences afin de fixer les intentions du Plan de déplacements urbains. Ainsi, en impliquant les associations à cette étape de formulation du problème, l'autorité leur offre la possibilité de répondre à certaines de ses interpellations et, de manière plus générale, de contribuer à la traduction locale du message global du PDU, à savoir celui de la Laure. Les associations deviennent des ***initiateurs***. C'est ainsi qu'à…

…Aix-en-Provence,

caricature de la sur-motorisation française, la suprématie automobile aixoise est à corréler à la répartition spatiale des fonctions : de l'habitat sous forme de maisons individuelles isolées en lointaine périphérie (ou proche campagne) et des services ou activités rassemblés en hypercentre. En d'autres termes, c'est une caricature totalement assumée par les Aixois parce qu'elle est en symbiose avec leur idéal urbain. Alors, grâce à la version Laure du PDU, l'autorité a su alarmer ces

automobilistes exclusifs par une médiatisation de leur propre pollution mais ce sont les associations qui ont aidé à élargir la réflexion PDU à un fonctionnement urbain différent. A savoir, comme l'a proposé l'*Atelier de l'environnement*, un idéal qui se porterait davantage sur l'habitat en quartier de ville, proche des équipements et des lieux de travail.

…Caen,

l'AOTU voyait initialement dans son PDU une démarche avant tout TC qui devait porter le tramway déchu. Visant à obtenir une forte adhésion à son TCSP, elle s'est évertuée à concerter largement autour du PDU et les associations *Droits et défense du piéton* et *Les dérailleurs* lui ont vite fait comprendre que, sans une prise en compte générale des modes alternatifs à la voiture (la marche à pied, le vélo, etc.), son tramway ne « tiendrait pas la route ». L'autorité a ainsi fait évoluer sa procédure PDU vers une démarche plus globale qui ne se voulait plus seulement un combat TC contre VP, dont le tramway serait le rédempteur, mais plus généralement une évolution des pratiques modales (en faveur de l'ensemble des modes alternatifs à la voiture) qui devait assurer à l'agglomération un « meilleur cadre de vie ».

…Mulhouse,

l'avortement du PDU Loti et l'échec simultané du trolleybus, faisant suite à des conflits de compétences intercommunales, ont incité l'autorité à présenter son PDU Laure avant tout comme une réponse technique à l'augmentation du trafic automobile et à un risque d'asphyxie de l'hypercentre. Encore une fois construit autour d'un projet de TCSP (le premier tram-train français), le PDU n'a cependant plus (*a priori*) de vertu d'aménagement du territoire et l'AOTU s'est focalisée sur ses seules compétences transport en insistant sur l'indispensable complémentarité de tous les modes. Par peur d'empiéter sur les plates-bandes des voisins, cette focalisation en a fait oublier un enjeu essentiel des déplacements : la sécurité. Un enjeu que la délégation locale de la *FNAUT* n'a pas manqué de rappeler à l'autorité en mettant sur l'agenda PDU la question de la vitesse en ville comme une nécessité au développement des modes alternatifs à la voiture et de leur usage.

…Nîmes,

l'enjeu étant de dépasser enfin ses frontières politico-administratives communales, l'AOTU a profité du PDU pour activer la réflexion de l'intercommunalité et, par voie de conséquence, elle a inscrit dès le départ l'ensemble des orientations fixées par la Laure dans une échelle intercommunale. Aussi, faute de légitimité, alors que les associations nîmoises n'avaient jamais été très présentes sur les thèmes PDUesques, la plus vindicative d'entre elles – le *Collectif nîmois des usagers de la voie publique* – a su se faire valoir en focalisant ses revendications sur une riveraineté peut-être trop vite oubliée. Une riveraineté sur laquelle l'autorité s'est *in fine* appuyée pour justifier un projet dont l'enjeu ne pouvait être qu'intercommunal mais dont la réussite dépendra des mises en œuvres locales, voire micro-locales.

3.2.1.2 L'ouverture de la phase projet ou la mise en avant d'un partenaire

A la phase projet, l'autorité teste des hypothèses et des principes quant aux conditions d'insertion de son programme PDU. Ainsi, en impliquant les associations à cette étape de résolution du problème, l'autorité leur offre la possibilité d'intervenir sur l'application et la réalisation des différents moyens d'actions et, de manière plus générale, d'influencer le message spécifique du PDU, à savoir celui de l'autorité locale. Les associations deviennent des ***partenaires***. C'est ainsi qu'à…

…Aix-en-Provence,

pour lutter contre la suprématie automobile, si les associations ont marqué le trait quant à l'intérêt de faire évoluer un idéal porté sur la maison individuelle isolée, à la campagne et loin de la ville, vers un idéal porté sur l'habitat en quartier de ville, proche des équipements et des lieux de travail, elles ont également visé des solutions en cohérence avec leurs revendications : faciliter les liaisons et les accès en modes doux qui, outre leur entrée cadre et qualité de vie, sont avant tout des modes de proximité. L'*Atelier de l'environnement* a ainsi proposé une cartographie explicite des itinéraires piétons et vélos ainsi qu'une méthodologie d'aménagement détaillée et différenciée selon les secteurs traversés.

…Caen,

parce que le TVR technologique devenait un tramway environnemental qui prenait en compte l'ensemble des modes de déplacements pour assurer un « meilleur cadre de vie », l'AOTU devait proposer des mesures d'accompagnement en cohérence avec son discours. Des mesures dont l'investissement n'était pas très opportun au vu des dépenses à engager pour le tramway. A ce titre, l'association *Les Dérailleurs* est venue au secours de l'autorité en lui spécifiant par exemple que les couloirs vélos, très coûteux, n'étaient pas l'unique solution au développement des deux roues. La continuité de l'itinéraire s'avérait plus importante et, plutôt que des bouts de couloirs vélos, il était préférable d'avoir un itinéraire plus long mais mieux identifié. En d'autres termes, *Les dérailleurs* ont, de manière très opportune pour l'autorité caennaise, montré que le vélo n'avait pas forcément besoin d'un parcours aussi efficace que celui de la voiture mais que son usage nécessitait un parcours agréable…

…Mulhouse,

en posant la question de la vitesse en ville, et par voie de conséquence en incitant l'autorité à affirmer la sécurité routière comme un enjeu PDU, les associations – *via* notamment la délégation locale de la *FNAUT* – ont transformé l'essai en prescrivant l'élargissement des zones 30 avec pour ambition ultime de les abandonner au profit de zones 50. L'idée étant, à terme, qu'une vitesse de 30 km/h devienne la règle en ville et que l'on distingue les zones 50. Avant-gardiste, cette idée a tellement séduit l'autorité que l'élu responsable de la démarche lui-même se l'est volontiers appropriée.

… Nîmes,

les associations qui ont rappelé à l'autorité l'importance de l'échelle micro-locale, ont également été au rendez-vous lorsqu'il a fallu préciser cette « *ville en partage* »[264] que le PDU devait aider à définir. Alors que l'autorité focalisait ses solutions autour de deux gros projets de réorganisation des transports collectifs, elles ont insisté sur le fait que ces gros investissements prendraient du temps et qu'il fallait pouvoir agir plus vite. La restitution des trottoirs au piéton, trop régulièrement aliénés au

[264] *La ville en partage* est le titre qui a été retenu par l'autorité nîmoise pour son PDU.

stationnement sauvage, est ainsi apparue comme la solution immédiate qui avait le double avantage d'être peu coûteuse (en termes d'infrastructures) et de rentrer dans la problématique générale et médiatique de cette « *ville en partage* » sachant que le seul mode complémentaire à tous les autres reste la marche à pied.

…Nantes,

bien que les gros investissements en faveur des TC aient déjà été réalisés et qu'il ne semblait pas financièrement « raisonnable » d'aller plus avant, du moins à court terme, tout le monde en revendiquait davantage. Pour autant les associations ne se sont pas cantonnées à réclamer toujours plus mais elles ont cherché des alternatives visant à améliorer l'offre TC sans imposer immédiatement la réalisation de nouvelles infrastructures. Pour ce faire, elles ont incité l'AOTU à intégrer la notion de gestion du temps et des rythmes de vie.

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

3.2.2 Concertation en aval de la procédure et participation stérile

« *La question de l'amont discrimine entre elles les procédures de concertation : il y a celles qui en relèvent, et les autres. Dès les années 1980, les projets d'aménagement ont vu leurs études d'impacts contestées et constituer des motifs d'annulation de déclaration d'utilité publique. Peu à peu, la notion d'amont est née et a pris forme dans des procédures au tout début des années 1990 : elle a alors connu rapidement un grand succès. Elle part d'un constat simple établi sur les enquêtes publiques : celles-ci arrivent trop tard dans l'élaboration technique de projets* »[265]. En le déclinant à la procédure d'élaboration du PDU, c'est ce « trop tard » que nous interrogerons, d'une part, pour appréhender l'attitude de la population lorsqu'elle intervient au cours de l'enquête publique et, d'autre part, pour savoir s'il est vraiment trop tard pour « faire bien ».

3.2.2.1 L'inéluctable choix du tout ou rien proposé par l'enquête publique ou la mise en avant d'un contestataire

Avant d'analyser l'attitude de la population qui intervient en enquête publique, il est nécessaire de faire un bref rappel historique quant à l'instauration d'une telle procédure. « *La participation des citoyens dans les politiques d'aménagement est étroitement liée, au départ, à la question de la propriété dans la mesure où l'aménagement implique l'expropriation. Dans un pays comme la France qui a sacralisé la propriété, la dépossession ne pouvait être admise, comme l'indique l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme, que "lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment". De ce fait dès le début du XIX*^{ème} *siècle, le législateur va essayer d'accommoder deux objectifs pour mener à*

[265] Ollivier-Trigalo Marianne, Piechaczyk Xavier, « Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? », Volet 2, *Le débat public en amont des grands projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*, rapport INRETS n°233, Les collections de l'INRETS, Paris, 2001, 304 pages, p. 17.

bien l'expropriation nécessaire : d'une part, donner aux propriétaires une garantie de procédure, d'autre part, assurer la légitimité d'action de dépossession. Ces deux objectifs sont indissolublement liés : l'expropriation ne peut trouver de légitimité sans que les expropriés eux-mêmes soient sensibles aux garanties qui leurs sont accordées »[266]. Face à cette double exigence, la réponse administrative sera l'enquête publique. Néanmoins, « *à cause d'une utilisation massive de l'expropriation après 1945, la procédure a subi une sorte de banalisation qui s'est traduite par une multiplication des finalités possibles de l'expropriation et, par conséquent, par une difficulté croissante à faire naître le consentement lors de l'enquête. Dans ces conditions,* [elle] *est apparue de plus en plus comme une garantie contre l'action de l'administration* »[267]. C'est pour sortir de cette seule contestation qu'en 1983 la loi dite Bouchardeau institue une réforme de l'enquête publique. « *Il ne s'agit plus seulement d'informer les riverains d'un projet pour connaître leurs réactions, mais d'informer toute la population concernée par le projet, de recueillir ses observations et même ses contre-propositions.* […] *Le public doit donc devenir actif et l'enquête publique doit apporter au décideur les informations dont il devra tenir compte pour prendre sa décision* »[268]. Pourtant, aujourd'hui encore, nombreux sont les sceptiques quant à cette possible prise en compte : si le public parvient à être actif, à cette étape peut-il encore faire changer la donne ?

Au vu des différents PDU que nous avons pu analyser, à mesure que l'on se rapproche de l'étape cruciale de la décision, la dimension purement délibérative cède du terrain. A l'étape de l'enquête publique, la concertation se résume à mettre sur la scène un document dont les orientations et les moyens d'actions ont été préalablement bouclés au cours des phases diagnostic et projet et, par voie de conséquence, pour lequel les variantes n'existent plus. Dès lors, en impliquant les associations à cette étape de présentation finale, l'autorité ne leur permet plus de faire évoluer le PDU dans ses grandes lignes. Elles sont davantage contraintes à accepter ou à rejeter le document dans son intégralité. Hormis quelques rares exceptions, si c'est la seconde attitude que les associations privilégient, en se positionnant sur la défensive plutôt

[266] Warin Philippe, « L'enquête publique en France : enjeux politiques et attitudes des collectivités territoriales », Colloque PMP *La gestion des collectivités locales et régionales face à l'incertitude,* novembre 1994, Montréal, p. 3.
[267] Ibidem, p. 5.
[268] Ibidem, p. 8.

que sur leur force de propositions elles s'écartent d'une relative évolution du PDU. En d'autres termes, elles confirment la stérilité d'une concertation à l'étape de l'enquête publique. Prenant le parti de la censure, les associations deviennent des ***contestataires***.

C'est une attitude qui s'est révélée effective tant pour des associations qui n'avaient pas été impliquées en amont que pour des associations invitées dès le lancement de la procédure. C'est ainsi qu'*Alsace Nature*, volontairement évincée en amont de la procédure par l'AOTU mulhousienne, désapprouve l'ensemble du PDU, parce que les différentes avancées environnementales telles que le tram-train ou le développement des Zones 30 perdraient tout leur intérêt face à la réalisation d'une rocade. Mais c'est aussi le cas pour les AOTU nantaises, lilloises, ou grenobloise qui ont mis en œuvre une large concertation (souvent définie d'exemplaire) en amont mais qui, au vu du rapport de l'enquête publique, n'ont pas été épargnées par des remises en cause et autres critiques associatives. Constat d'autant plus désarçonnant pour les autorités qu'une AOTU comme Nice, revendiquant presque son absence de concertation en amont, n'a subit quasiment aucune critique de fond au cours de son enquête publique et par voie de conséquence aucune remise en cause de son PDU.

En effet, le cas niçois, que nous avons choisi dans notre thèse comme contre-exemple, est significatif de cette concertation en aval de la procédure qui ne produit aucune plus-value substantielle dans le PDU. Les rares, pour ne pas dire exceptionnelles, associations niçoises qui se sont manifestées à l'enquête publique se sont attachées à critiquer une concertation trop tardive mais ne se sont pas formalisées sur les propositions d'actions. Quand elles n'ont pas maladroitement rejeté le document en bloc, elles ont à peine abordé le contenu et, le cas échéant, elles étaient hors sujet ou « nimbystes ». Bref, alors qu'elles n'ont pas eu l'occasion de faire valoir leurs revendications en amont, leur attitude de contestataire n'a pas incité le commissaire enquêteur à intégrer leurs remarques mais l'a encouragé à donner un avis favorable au PDU niçois.

Malgré l'absence de concertation en amont, l'efficacité de l'approbation du PDU niçois aurait tendance à semer le doute chez les AOTU plus volontaires. Pourtant, une

simple comparaison entre le tramway de Nice, le tram-train de Mulhouse ou encore le TVR de Caen, rappelle l'intérêt substantiel de cette concertation. Certes les TCSP mulhousien et caennais ont perduré mais ils ont profité d'une intégration beaucoup plus globale. A Nice, derrière un affichage pro-TC, il est pour le moins étonnant de constater que l'on engage des frais considérables pour la réalisation d'un tramway qui incontestablement obligera les réaménagements urbains sur son parcours mais qui – au vu des améliorations prévues pour les entrées de ville en voiture ou encore de la réalisation de plusieurs milliers de places de parking en hypercentre – n'empêchera pas, bien au contraire, la suprématie automobile.

Enfin, l'AOTU niçoise elle-même n'a certainement pas été pleinement satisfaite de sa procédure d'élaboration. A l'occasion de son passage en Communauté d'Agglomération, elle s'est lancée dans une révision de son PDU qu'elle a souhaité dès le départ ouverte à la concertation. Ainsi, la Canca (Communauté d'Agglomération Nice Côte d'Azur) est allée jusqu'à nous proposer une observation participante de sa « dorénavant » démarche PDU concertée.

3.2.2.2 L'enquête publique : entre nécessité et intérêt d'une procédure participative institutionnalisée

Depuis 1983, l'enquête publique ne doit plus informer uniquement les riverains mais l'ensemble de la population concernée et son objet n'est désormais plus seulement celui de l'expropriation. Pourtant l'architecture générale de la procédure reste toujours celle dessinée au XIX^{ème} siècle : « on [l'autorité] vous décrète tel aménagement, voilà pourquoi on le fait et ensemble nous allons discuter de ce que nous pourrions vous donner en échange de ce que pourriez perdre ». Une architecture qui semble *in fine* laisser peu de place à une concertation porteuse d'une quelconque modification substantielle. En d'autres termes, à l'étape de l'enquête publique, c'est davantage le choix du « tout ou rien » qui est offert à la population. Et, pour se faire entendre, elle adopte souvent la logique du rejet alors qu'elle n'est pas forcément contre la décision dans sa totalité. Plus que le projet en tant que tel, c'est l'attitude discrétionnaire de l'autorité qu'elle condamne. Par ailleurs, pour qu'il y ait débat il

doit pouvoir y avoir négociation. Or, comment négocier lorsqu'une des parties a déjà arrêté son choix ?

A ce constat, que les associations sont certainement les premières à souligner, il faut rappeler une participation traditionnellement très faible[269], et une grande méfiance de l'AOTU quant à une procédure qu'elle juge trop dépendante du commissaire enquêteur. A ce titre, un rapport du Certu sur l'analyse des enquêtes publique dans l'élaboration des PDU indique que pour l'autorité « *même si les avis des participants ne sont pas dénués d'intérêt et constituent peu ou prou un " baromètre" de l'opinion, l'enquête publique est souvent vécue comme une contrainte qui de plus arrive trop tard dans la démarche d'élaboration du projet, à un moment où les grandes orientations du PDU sont déjà acquises* »[270]. Enfin, une question revient souvent : lorsque l'élaboration d'un projet ou d'une procédure a fait l'objet d'une écoute et d'un partenariat organisé, affiché et accepté au préalable, est-il encore nécessaire de le remettre sur la table en fin de parcours ?

Si l'enquête publique ne réussit pas le pari de la ***concertation productive***, faut-il pour autant la condamner ? A lire différents auteurs sur le sujet, il devrait y avoir deux poids deux mesures : « *Le droit français est globalement l'héritier d'un modèle autoritaire de relations entre l'administration et le citoyen même s'il est ouvert à leurs préoccupations à partir des années 1970. Jusqu'à une période relativement récente, faute de véritables garanties procédurales en amont, l'expression d'un désaccord ne pouvait trouver d'issue que dans l'opposition et le recours juridictionnel. Ce modèle de régulation avait le double inconvénient de conduire, par la contestation de décision administrative, à la remise en cause globale et tardive d'un projet et de faire une confiance excessive à la régulation par le droit et le juge. Le développement actuel des procédures que faute de mieux on va dire concertatives pose incontestablement la question du déplacement des points d'équilibre. Peut-on à la fois développer ces procédures qui allongent et alourdissent le processus de décision et maintenir aussi ouvertes que par le passé les possibilités de contestations*

[269] En moyenne, la participation de la population aux enquêtes publiques PDU n'a concerné que 0,08% de la population de chaque AOTU : Certu, *L'enquête publique des plans de déplacements urbains – Enquête publique et concertation : quelles recommandations ?*, Rapport d'étude, Ministère de l'Equipement, 2002, 62 pages, p. 34.
[270] ibidem, p.14.

juridictionnelles dont l'explication tenait assez largement à notre histoire et au rôle très particulier du juge dans la protection du citoyen ? »[271]. Pourtant, vu le caractère volontaire et non régulé de la concertation en amont d'une procédure, l'enquête publique, malgré toutes ces imperfections, reste aujourd'hui le seul moyen officiel de contrôle et/ou de vérification à la portée de la population.

Sans surprise, l'analyse du Certu sur le bilan de la concertation durant l'enquête publique des PDU reste très mitigée, mais elle voit dans l'application de la loi SRU (dont les PDU dépendent désormais) la possibilité d'une meilleure intégration de la procédure : « *L'article 99 de la loi SRU impose au maître d'ouvrage d'organiser l'enquête publique, initiant une responsabilisation nouvelle de celui-ci vis-à-vis d'une procédure jusqu'alors peut-être trop subie. Cette implication, tout en s'inscrivant dans le cadre de la loi Bouchardeau et du respect des règles habituelles de déroulement des enquêtes publiques, va dans le sens espéré d'une meilleure articulation entre concertation et enquête publique, et au bout du compte d'un allongement de la période de concertation* »[272]. Rien n'est moins sûr, d'autant que l'AOTU niçoise se croyait initialement responsable du lancement de l'enquête publique PDU, elle qu'elle s'est plutôt démarquée par son absence de concertation en amont.

Alors, en vue d'une ***concertation productive*** et dans le cas d'une démarche concertée en amont, si la seule issue d'une population participant à l'enquête publique est d'être un ***contestataire***, est-il nécessaire de la conserver ? C'est une question à corréler à la manière d'envisager l'enquête publique. Ne plus la considérer seulement comme une conclusion de la concertation qui doit entériner une décision sans avoir à revenir sur son opportunité. Au contraire, elle pourrait être appréhendée comme une étape où certaines mises en œuvre de la procédure ou du projet sont décidées mais dont l'approche globale n'est jamais pas figée. Elle n'empêcherait plus d'ultérieures appropriations ou actualisations et, par voie de conséquence, elle serait moins

[271] Hélin Jean-Claude, « La concertation en matière d'aménagement, simple obligation procédurale ou changement de culture ? », in Marcou Gérard (dir), Annuaire 2001 des collectivités locales *La démocratie locale*, CNRS Editions, 2001, pp. 107-108.
[272] Certu, *L'enquête publique des plans de déplacements urbains – Enquête publique et concertation : quelles recommandations*, Rapport d'étude, Ministère de l'Equipement, 2002, 62 pages, p. 53

contestée. A ce titre, les comités de suivi proposés dans nombre de PDU auraient pu être mis davantage en avant pour afficher les suites de la concertation.

3.2 Conclusion

Christian Garnier dit de la participation de la population qu'elle « *désigne le fait d'associer à l'élaboration ou à l'exécution des décisions, ceux qui les subissent directement ou indirectement, association qui se produit à un stade ou à un autre de ces processus* »[273]. C'est la deuxième partie de la définition qui nous aura intéressé plus particulièrement. En effet, l'attitude de la population invitée à participer à une décision ne s'explique pas simplement par le mode d'association qui lui est proposé. Si l'information ou la consultation restent critiquées parce qu'elles n'autoriseraient qu'une participation à la discussion, à l'inverse d'une négociation qui partagerait davantage la décision, c'est surtout l'étape à laquelle intervient le participant qui peut nous permettre de comprendre son attitude.

Ainsi, à l'encontre du discours couramment tenu, le passage d'un mode productif à un mode improductif de la concertation ne s'explique pas simplement par les modalités participatives qui sont offertes aux associations – l'information, la consultation ou la négociation – et par le caractère intrinsèque de ces dernières – consensuel ou oppositionnel – mais davantage par l'étape à laquelle elles sont associées ou, de manière plus générale, la concertation est instituée.

Par ailleurs, l'émergence d'un participant productif ou improductif selon l'étape à laquelle il est associé se confirme par les différentes figures qu'une même association peut adopter au cours de la démarche PDU. Pour des modalités participatives identiques (réunion, débat, forum, exposition, etc.), alors qu'elle intervient en tant qu'initiateur ou partenaire au cours des phases diagnostic et projet, une association peut passer le costume du contestataire en aval de la procédure. En effet, parce que le consensus général n'existe pas et que, par voie de conséquence, les associations ne retrouvent pas l'ensemble de leurs exigences dans le document final, lorsqu'elles

[273] Garnier Christian, « Participation du public – un moyen pour mieux planifier, coopération ou information unilatérale ? », in *L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets*, sous la direction de Barouch Gilles et Theys Jacques, Cahiers du Germes, décembre 1987, pp. 539 -551

interviennent à l'étape de l'enquête publique elles vont avant tout faire valoir leur rôle revendicatif en rejetant en bloc le message PDU.

Montrant qu'en participant en amont de la procédure PDU la population adopte l'attitude d'un ***initiateur*** ou d'un ***partenaire*** et qu'en aval elle opte pour celle du ***contestataire***, l'analyse du phasage procédural PDU permet de nous focaliser sur l'amont pour appréhender notre ***concertation productive***. Une appréhension qu'il nous faut encore formaliser en décryptant l'éventuel portage substantiel des associations.

3.3

Les associations : quel portage substantiel ?

3.3.1 L'expertise participante associative

3.3.1.1 L'argumentation associative : la preuve par l'exemple

3.3.1.2 La construction d'une intelligence collective

3.3.2 Le portage associatif : entre rééquilibrage et émergence thématique

3.3.2.1 L'association ciblée : le pondérateur des objectifs engagés par l'autorité

3.3.2.2 L'association révélée : le prescripteur des objectifs omis par l'autorité

3.3 Introduction

« *S'il on veut penser globalement la question des déplacements urbains, il faut peut-être commencer par penser à de nouvelles formes d'expertises capables de changer de focale d'observation* »[274] relève Bernard Jouve, qui montre dans son travail de comparaison des politiques de déplacements urbains en Europe qu'en l'absence de formes d'expertises alternatives et légitimes, l'élu et le technicien sont prisonniers de savoir-faire techniques limitant l'innovation. Alors, sans affirmer que la concertation avec la population se traduit par une expertise porteuse de solutions innovantes, il semble que les techniques et les principes mis en œuvre pour dialoguer avec la population au cours de l'élaboration du Plan de déplacements urbains peuvent modifier le message global du PDU, à savoir la priorité des sujets abordés selon les six orientations de la Laure[275], et son message spécifique, à savoir la priorité des objectifs initialement affichés par l'autorité locale.

En regard des dispositifs formels de concertation avec la population qui mettent en exergue un participant ciblé et un participant révélé (largement représentés par les associations) et au vu d'un phasage procédural qui laisse transparaître une productivité de cette participation en amont de l'élaboration du PDU, se pose néanmoins encore une question pour formaliser ce que nous avons appelé une concertation productive : quel portage substantiel peut être alloué aux associations dans le Plan de déplacements urbains ?[276].

Pour caractériser cette quote-part associative du PDU, nous chercherons à montrer comment l'association joue désormais son expertise et nous identifierons différents

[274] Jouve Bernard, « Le Politique contre le savant, tout contre : le PDU de Lyon », *Métropolis* n°108-109, pp. 99-104, p. 104.
[275] i.*La diminution du trafic automobile, ii. Le développement des transports collectifs, […] de la bicyclette et la marche à pied, iii. L'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération […], iiii. L'organisation du stationnement sur le domaine public, sur voirie et souterrain […] selon les catégories d'usagers, iiiii. Le transport et la livraison des marchandises […], iiiiii. L'encouragement pour les entreprises et collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage.*
[276] Louvet Nicolas, « La concertation publique dans les PDU : une production d'expertise ? », *Métropolis*, n°108/109, pp. 88-90.

exemples selon qu'ils émanent d'une population ciblée ou révélée. Ainsi nous verrons, d'une part, que l'association n'est plus seulement un lobby au fait de procédures capables de déstabiliser l'autorité, d'autre part, que son influence sur le PDU dépend directement de son statut (ciblée ou révélée).

3.3.1. L'expertise participante associative

Par-delà leurs « traditionnels » tracts, pétitions, meetings, manifestations, etc. qui rappellent à l'autorité qu'elles sont à tout moment en mesure d'exprimer leur rôle de lobby, et par-delà des actions proprement juridiques (tels les recours devant les tribunaux administratifs) capables de déstabiliser une autorité mal préparée à affronter de telles situations, les associations ont joué la carte de l'argumentation pour faire valoir leurs revendications PDU. Une argumentation qu'elles ont régulièrement illustrée d'exemples concrets et qui s'inscrit *in fine* dans ce que certains nomment la construction d'une intelligence collective.

3.3.1.1 L'argumentation associative : la preuve par l'exemple

Dans un ouvrage collectif sur les citoyens et la politique locale, Albert Mabileau a dressé une typologie des actions propres à la mobilisation politique[277] dont la mise en regard avec la stratégie des associations visant à se faire entendre de l'autorité offre un préalable à la fois synthétique et suffisamment explicite pour appréhender l'expertise associative :

- *« une dimension collective : des individus se groupent en fonction d'objectifs communs, afin que leurs exigences soient d'une façon ou d'une autre prises en compte par le système politico-administratif local.* […]

- *une action organisée :* […] *Il s'agit d'une action qui peut être plus ou moins spontanée à l'origine, mais qui devient presque nécessairement organisée et structurée, sans qu'elle soit cependant systématiquement orchestrée ou manipulée.*

[277] L'auteur entend par mobilisation politique les processus visant à créer ou à réactiver un engagement ou une identification dans le but de promouvoir des fins collectives. C'est-à-dire, d'une manière plus concrète, d'influencer des décisions publiques et (ou) de proposer de nouvelles valeurs.

- *une dimension conflictuelle : les processus de mobilisation politique se caractérisent par l'expression d'une opposition à une décision ou politique publique et (ou) à des normes*»[278].

La dimension collective rappelle que l'association a l'avantage d'être repérable et connue, voire reconnue, de l'autorité ; l'action organisée renvoie à la « clairvoyance » de l'association qui sait ne pas devoir tomber dans un quelconque *nimbysme* apparent ; quant à la dimension conflictuelle, elle est à corréler au fait que l'association a une focale différente de celle de l'autorité qui lui permet *a minima* de proposer autre chose et/ou autrement.

Stratégiques, les associations imposent également leur raison d'être dans les rouages décisionnels selon trois grandes modalités d'actions : (i) l'expression d'une identité qui appuie un discours, tel le porte-parole d'une association qui n'est autre qu'un notable local (les usagers TC à Caen) ou encore un élu de l'opposition (l'*Association de Lutte pour l'Environnement en Picardie* à Amiens) ; (ii) la reconnaissance nationale qui assoie une représentativité à la même échelle *via*, le plus souvent, un rattachement à une Fédération (FNAUT, FNE, APF, etc.) ; (iii) le savoir-faire qui légitime une compétence, notamment pour les associations locales spécifiques (vélos, piétons, commerçants, parents d'élèves, etc.) capables de proposer des actions à mettre en œuvre sur un territoire qu'elles connaissent bien parce qu'il s'avère être le leur.

Au vu de l'argumentation produite par les associations, si ces dernières réclament un statut d'« expert », il oscille largement entre celui du savant et celui de l'ingénu. Ainsi, à côté d'associations qui découvrent le pouvoir des réseaux et des coordinations, d'autres apparaissent soutenues, parfois même représentées, par des consultants, des bureaux d'études, des avocats spécialisés, etc. qui leur fournissent des arguments techniques ou juridiques tout aussi recevables que ceux de l'autorité. C'est l'exemple, à Aix-en-Provence, de l'*Association Maison de la Nature*, dont l'un des principaux représentants est également professeur à l'IUT transport local,

[278] Mabileau et al., « La mobilisation politique », *in* Mabileau et al. (dir), *Les citoyens et la politique locales – Comment participent les Britanniques et le Français*, PEDONE, col. Vie Locale, 1987, pp.101-102.

responsable d'un bureau d'études sur les transports (dont la candidature n'a pas été retenue pour l'élaboration du PDU) et, *in fine*, assez critique quant au PDU aixois… Par ailleurs, de manière assez aléatoire, les associations ont usé des sondages ou enquêtes d'opinion visant à confronter l'autorité à ses électeurs. Elles se sont ponctuellement appuyées sur la recherche telle que des études Inrets qui montrent que la fluidité du trafic n'est pas fonction de la vitesse. Ou encore, elles ont « pioché » dans les guides méthodologiques (type Certu) en les présentant comme des guides de bonnes pratiques. Mais, à chaque fois, les associations ont illustré leurs revendications par des exemples concrets le plus souvent ancrés sur leur territoire.

En effet, nombreuses sont les associations qui ont montré matériellement et géographiquement aux techniciens – parfois même en les amenant sur place – où se situaient les difficultés. A Caen, pour lutter contre la voiture, l'association *Droits et défense du piéton* et la *Ligue contre la Violence Routière* ont identifié le stationnement sauvage qui, par méconnaissance ou par laxisme, ne souffrait plus d'aucune répression ; à Nîmes, pour favoriser le piéton, le *Collectif Nîmois des usagers de la voie publique* a recensé tous les trottoirs du centre-ville en insistant sur leur trop faible emprise et sur le fait qu'ils n'étaient pas ou mal adaptés aux handicapés et ce même lorsqu'ils respectaient la norme ; à Mulhouse, pour promouvoir la piétonisation des rues commerçantes, les usagers TC se sont appuyés sur la comparaison de deux types de situations commerciales locales. D'une part, un tout accès voiture qui s'est soldé par les faillites successives de différents supermarchés et, d'autre part, la transformation en zone piétonne d'une rue qui a occasionné l'ascension économique des différents magasins de proximité ainsi que d'une nouvelle grande surface qui se présente aujourd'hui comme le commerce de centre-ville le plus attractif.

Quand la confrontation avec le terrain local ne suffisait pas à convaincre, les associations ont su appuyer leurs revendications sur des références voisines et/ou étrangères. C'est l'exemple du *Comité d'action deux roues* à Mulhouse qui a régulièrement pris le modèle fribourgeois en Allemagne pour montrer que les modes doux « ça marche ! ». Mais c'est aussi l'exemple, plus général à l'ensemble des PDU, des associations TC qui ont insisté sur le volontarisme nantais, grenoblois ou

strasbourgeois quant aux privilèges donnés aux TC et à l'ensemble des modes alternatifs à la voiture.

Ainsi, outre leur ténacité « avisée » à participer aux longues et multiples réunions de concertation qui font souvent l'objet d'une certaine lassitude pour l'ensemble des autres partenaires, les associations ont mis en œuvre une argumentation assidûment territorialisée. Et ce, qu'elle soit relative à des enjeux précis (tel le développement des voies piétonnes) ou à des enjeux plus généraux (telle la lutte contre le tout automobile). En d'autres termes, il semble que l'expertise associative soit pour beaucoup « la preuve par l'exemple ». Une « preuve par l'exemple » certes plus ou moins bien étayée selon l'expérience de l'association mais confrontant toujours l'autorité à la réalité de son terrain et, par le fait, l'incitant à tenir compte des revendications associatives.

3.3.1.2 La construction d'une intelligence collective

Lorsqu'il est question d'aménagement du territoire et des règles garantes du « bon achèvement » de l'aménagement, il est toujours spontanément question du face à face maître d'ouvrage/maître d'œuvre (étant entendu que le maître d'ouvrage est celui qui décide quelque chose, qui propose, qui finance et que le maître d'œuvre c'est la rationalité technique, l'amélioration de la qualité, au profit du maître d'ouvrage). Quant à la population, elle n'est *a priori* jamais associée pour sa légitimité à décider ou sa capacité à apporter des solutions, mais bien plus usuellement pour que l'autorité entende son « acquiescement ». Pourtant, comme nous avons pu le voir depuis le début de notre thèse, si dans sa stratégie décisionnelle l'autorité ne peut dorénavant que difficilement faire l'impasse de la population, cette dernière a su prendre la balle au bond pour affirmer sa capacité d'expertise.

Parce qu'elle arpente, connaît et anime le territoire, la population est porteuse de savoirs que l'autorité va hiérarchiser, ordonner, agencer et, par voie de conséquence, prendre en compte. Ainsi, à l'interface de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, la population apporte ce que certains nomment la maîtrise d'usage. Et, de ce

mariage à trois naît la construction d'une intelligence collective : « *un amalgame de décisions pour produire la règle et un ensemble de conceptions et d'intérêts pour l'appliquer, la rejeter ou la transformer* »[279]. C'est en ces termes que Francis Beaucire ouvrait la conclusion de l'ouvrage collectif *Expertise, débat public : vers une intelligence* collective. Une conclusion dont l'argumentaire traduit bien le contexte dans lequel évolue « l'expertise participante ».

« *Dans la plupart des pays développés, il ne se prend plus aucune décision portant création d'un équipement ou d'une infrastructure sans un débat contradictoire entre les promoteurs et l'opinion publique, riveraine ou non, débat qui mène généralement au compromis, plus rarement au retrait du projet, encore assez souvent au désaveu électoral, et toujours moyennant une perte de temps sur les calendriers de réalisation que l'on peut interpréter comme le temps de la concertation. C'est-à-dire le temps de l'élaboration d'un consentement collectif.*

Dans le domaine de la mobilité, des transports et de l'espace public, le Plan de Déplacements Urbains (PDU), tel qu'il est relancé en 1996 par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (loi Lepage), a stimulé à travers l'information et la concertation la procédure d'élaboration de l'intelligence collective.

Ce faisant, il a flatté un penchant plus général : c'est aujourd'hui toute la société civile qui devient expert collectif, qui produit expertise et contre-expertise sans attendre qu'on la sollicite […] La concertation va probablement être le lieu de la construction de l'intelligence collective autour de projets qui impliquent tous la mobilité et, par voie de conséquence, la voiture. Les concertations publiques qui ont lieu dans le cadre des plans de déplacements urbains marquent un tournant à peu près irréversible dans la construction de l'intelligence collective »[280].

Par-delà l'exercice de synthèse et l'opportunité d'une illustration par le PDU, l'article conclusif de Francis Beaucire pointe deux enjeux désormais majeurs de la concertation avec la population. Elle confronte le décideur à un « expert » qui

[279] Beaucire Francis, « Autour de trois formules », in Goux-Baudiment Fabienne, Heurgon Edith, Josée Landrieu (dir), *Expertise, débat public : vers une intelligence collective*, Ed. de l'Aube, 2001,p. 328.
[280] Ibidem, pp. 328-329.

n’attend pas qu’on le sollicite et généralement le débat peut mener au compromis mais plus rarement au retrait du projet. Alors, si le plus souvent la décision s’avère être le fruit d’un compromis, quelle part de ce compromis attribuer à la population ?

3.3.2 Le portage associatif : entre pondération et émergence thématique

Entre le message global et le message spécifique du PDU, à savoir réciproquement celui de la Loi sur l'air et celui de l'autorité locale, les revendications associatives ne remettent pas en cause l'objectif et/ou le projet principal de l'AOTU (telle la réalisation d'un tramway). Pourtant, selon qu'elles émanent d'une population ciblée ou d'une population révélée, elles influencent à la fois la pondération des enjeux PDU et l'émergence de nouveaux thèmes.

3.3.2.1 L'association ciblée : le pondérateur des objectifs engagés par l'autorité

Face à des associations ciblées, l'autorité ne s'étonne pas, ou peu, de la teneur des revendications parce qu'elle les avait plus ou moins prédéterminées. En effet, comme nous avons pu le voir dans la partie 3.1, pour faire passer le message PDU, tout en considérant à la fois les orientations de la loi sur l'air et les enjeux locaux, l'autorité tient compte de ce qu'elle sait des attentes de la population. S'intégrant aux enjeux exposés par l'autorité, les propositions d'une **population ciblée** sont plutôt complémentaires et leur influence se résume essentiellement à renchérir certains thèmes ou orientations affichés initialement. C'est ainsi qu'à…

…Aix-en-Provence :

l'*Atelier de l'environnement*, bien connu de l'autorité aixoise, qui est à l'origine de sa création et qui le finance largement, s'est inscrit dans la volonté locale de développer les modes alternatifs à la voiture. Aussi, les bureaux d'études retenus par l'autorité ne bénéficiant pas d'une expertise « suffisante » sur les modes doux, l'*Atelier de l'environnement* a permis d'élargir la problématique aux vélos et à la marche à pied. A ce titre, dans un *Livre Blanc*, il a proposé une cartographie explicite des itinéraires modes doux ainsi qu'une méthodologie d'aménagement détaillée que le document

PDU reprend en intégralité. Sans pour autant répondre à une commande explicite de l'AOTU, l'*Atelier de l'environnement* a mis à disposition un matériau qui s'est avéré bien opportun pour une autorité qui, novice en la matière, n'aurait pas eu l'initiative de corréler le problème de l'étalement urbain à celui des modes de proximité.

…Caen,

l'association *Droits et défense du piéton* a motivé le développement des zones 30 en l'intégrant aux enjeux de l'AOTU quant à une meilleure fluidité du trafic. S'appuyant sur des études scientifiques de l'Inrets, l'association a montré que fluidité ne veut pas dire rapidité (une vitesse de circulation inférieure peut offrir la même fluidité de trafic) et que, outre leurs vertus sécuritaires, les zones 30 n'allaient donc pas contre la volonté de l'autorité. L'association *Les dérailleurs, via* sa stratégie des bandes cyclables sur un itinéraire moins direct mais aussi moins emprunté par l'automobile plutôt que des pistes vélos en site propre sur un parcours voitures, a permis à l'AOTU d'afficher une politique vélos alors qu'elle ne pensait pas en avoir les moyens financiers, du moins à court terme.

…Mulhouse,

partisans d'un développement des modes alternatifs à la VP que l'AOTU préconisait pour asseoir son Tram-Train, la délégation locale de la *FNAUT* et le *Comité d'action deux roues* ont renchéri les enjeux affichés par l'autorité. Ainsi, elles ont insisté sur chacune des orientations affichées en réclamant une plus forte répression contre le stationnement illicite ; un rabattement piétons vers les principaux arrêts TC ; la création de garages vélos ; ou encore le développement de TC moins voire non polluants ; etc. L'idée générale portée par ces associations étant que « *le PDU ce n'est pas fait pour aller plus vite c'est fait pour aller mieux* »[281].

…Nîmes,

si les associations connues de l'autorité (type comité de quartier) avaient l'habitude de travailler à une échelle locale sur des projets urbains (au sens architectural du terme), elles étaient bien plus démunies face à la « nouvelle » problématique des

[281] Entretien avec Monsieur Friedrich, Fédération nationale des associations d'usagers transport (FNAUT), le 09/08/2000.

déplacements qui se voulait à une échelle intercommunale. Aussi, face aux enjeux exposés par l'AOTU d'une cohérence transport/urbanisme, elles ont suivi l'autorité sur la grande échelle quant au développement des transports en commun, à l'aménagement de la voirie et à la fluidification de la circulation, et elles ont rappelé la petite échelle, celle de la proximité, en demandant des avancées significatives quant à la marche à pied, aux TC et au vélo.

…Montpellier,

l'AOTU ne connaissait pas d'associations très mobilisées par les questions PDUesques. Aussi, seuls les groupes thématiques consacrés au vélo et à la constitution d'itinéraires cyclables ont été ouverts au monde associatif. Un monde associatif qui, déjà largement intégré au sein de structures para-municipales (maisons de quartier) ou fonctionnant grâce à des subventions de la mairie, a essentiellement appuyé les projets de l'autorité et ses propositions de mises en œuvre.

L'intervention des associations ciblées s'apparente à une démarche plutôt consensuelle où, *in fine*, les revendications associatives se confondent assez facilement avec les ambitions affichées par l'autorité et où, par voie de conséquence, il est difficile de donner la primeur d'une action à l'une ou l'autre des parties. Classiquement intéressés par la manière de faire, par le processus, les analystes des politiques publiques diront de cette concertation qu'elle a au mieux eu les vertus de l'apprentissage à concerter. Ayant quant à nous fait l'hypothèse d'une productivité substantielle de la concertation, c'est en termes de pondération des objectifs engagés par l'autorité que nous qualifierons l'influence d'une association ciblée.

3.3.2.2 L'association révélée : le prescripteur des objectifs omis par l'autorité

Face à des associations révélées, l'autorité est surprise par les revendications parce qu'elle ne les avait pas prévues ou du moins parce qu'elle avait prévu de ne pas les

éveiller. Comme nous avons pu le voir dans la partie 3.1, parce que le message PDU est *a priori* construit par l'autorité de manière préconçue et volontairement incomplète, il va finalement inciter la population à se manifester dans la démarche pour confronter ses acquis et ses connaissances à ceux initialement exposés. Souvent en décalage avec les enjeux affichés par l'autorité, les revendications d'une population révélée vont se traduire par la mise sur l'agenda de nouveaux problèmes et de nouvelles solutions. C'est ainsi qu'à…

…Aix-en-Provence,

l'autorité n'avait pas invité spontanément les associations de parents d'élèves parce qu'elles lui semblaient *a priori* assez éloignées de la problématique PDU. Pourtant, elles ont vite intégré l'enjeu de l'étalement urbain et elles sont les seules à avoir proposé des moyens d'action à la fois efficaces et faciles à mettre en œuvre. En effet, les établissements scolaires sont tous situés dans le centre historique et, pour y accéder de la périphérie, si le mode le plus efficace reste l'accompagnement en voiture, les *associations de parents d'élèves* ont expliqué que c'était aussi largement dû à un problème d'harmonisation des horaires des transports collectifs et des entrées/sorties scolaires obligeant, le cas échéant, les enfants à attendre leur bus trop longtemps. Un constat dont la résolution est devenue une proposition d'action PDU.

…Caen,

l'association *Droits et défenses du piéton* et celle de *La ligue contre la violence routière* avaient au préalable été invitées pour leur « compétence » modes doux et sécurité. Pourtant, connaissant l'effet de levier des mesures relatives au stationnement, c'est sur cet enjeu qu'elles se sont démarquées. Elles ont montré à l'autorité – jusqu'alors gourmande en stationnement gratuit – qu'avant de se lancer dans une nouvelle réorganisation du stationnement préconisée par la Laure, une simple application des réglementations existantes aurait un impact conséquent. Parce que ponctuellement autorisé, le stationnement sur les trottoirs était devenu une règle générale sans que l'AOTU elle-même en ait conscience. Les associations ont ainsi fait un recensement de ce stationnement sauvage toléré, voire institutionnalisé, que l'autorité a pu utiliser pour proposer plus confortablement un plan de réduction important du stationnement en hyper-centre.

…Mulhouse,

accaparée par la mise en œuvre de son Tram-Train, l'autorité en avait oublié deux enjeux pourtant prépondérants dans les déplacements urbains. D'une part, la délégation locale de la *FNAUT* s'est fait fort de lui rappeler que le développement des modes alternatifs n'irait pas sans celui d'une amélioration de la sécurité routière et, entre autre, la proposition d'une distinction des Zones 50 plutôt que des Zones 30 (inversant la donne habituelle) a été inscrite au PDU. D'autre part, sans l'intervention inopinée de l'*Association des Paralysés de France* (*APF*), les handicapés n'auraient certainement jamais eu droit de cité dans le PDU. L'autorité s'intéressait à l'ensemble des modes alternatifs à la voiture mais elle avait fait l'impasse d'un de ses usagers captifs : les handicapés. L'*APF* a néanmoins pris la parole au nom de toutes les personnes à mobilité réduite et ses revendications sont arrivées en première place des propositions PDU sous l'intitulé « *Déplacements et handicapés* ». Une proposition voulant notamment remédier aux points noirs soulevés par l'*APF* : des accès difficiles aux poussettes et impossibles aux fauteuils roulants, un oubli total des malvoyants et des malentendants, ou encore une information trop compliquée pour des handicapés mentaux.

…Nîmes,

le *Collectif nîmois des usagers de la voie publique*, généralement mis à l'écart par l'autorité en raison de l'attitude vindicative de son représentant, a pourtant réussi à se faire entendre en étonnant l'AOTU par la nouveauté de ses revendications. Sachant que cette nouveauté ne va pas plus loin qu'une amélioration des trottoirs (*via* notamment des élargissements et une meilleure continuité), il faut donc la relativiser au fait que la question des déplacements urbains n'avait jamais vraiment été posée à Nîmes. Néanmoins, les trottoirs sont devenus le cheval de bataille du monde associatif en rappelant à l'AOTU que les problèmes d'intercommunalité ne devaient pas faire oublier le riverain… Et, outre la décision PDUesque d'élargir l'ensemble des trottoirs en hyper-centre, la ville a affirmé sa nouvelle politique piétonne, d'une part, en séparant le budget trottoir du budget route et, d'autre part, en faisant des poteaux empêchant le stationnement sur les trottoirs les premières mises en œuvre du

PDU. Enfin, aux élections municipales succédant au PDU les candidats affichaient pour la première fois un plan trottoirs dans leur programme.

…Amiens,

malgré les « précautions » de l'AOTU, l'*Association de Lutte pour l'Environnement en Picardie* (ALEP) a réussi à se frayer un chemin en fédérant l'ensemble des associations autour d'un TCSP. Pour ce faire, elle a profité d'un accès à l'information et aux médias de par ses responsables qui ne sont autres que des conseillers municipaux de l'opposition et elle a réussi à ce que l'autorité lance, à l'issue de son PDU, une expérimentation – dénommée *Piétons Plus* – visant à assurer la desserte du centre-ville par des véhicules spécifiques, en l'occurrence électriques.

Entre des transports collectifs délaissant les écoliers, des voitures stationnant à discrétion, une sécurité routière non prioritaire, des PMR maladroitement oubliées des déplacements urbains, des piétons orphelins de leurs trottoirs, c'est autant de thèmes, d'actions, de problèmes et de solutions soulevés par les associations auxquels l'AOTU n'avait pas pensé. Peut-être aussi parce qu'elle pensait pouvoir s'en passer. En d'autres termes, sans l'intervention des associations révélées, chacun de ces sujets n'aurait certainement pas vu le jour. Aussi, c'est en termes d'émergence que nous qualifierons la productivité substantielle d'une association révélée.

3.3 Conclusion

Nous l'aurons compris, oscillant entre l'ingénu et le savant, la population semble désormais pouvoir se targuer d'être un « expert ». Certes, c'est un expert particulier parce que, touchée par la décision qu'elle expertise, elle n'est pas la plus objective et parce qu'elle n'attend pas qu'on la sollicite pour participer. Mais c'est un expert qui a trouvé les moyens de s'imposer dans les rouages décisionnels et qui sait se faire entendre notamment en prenant des exemples concrets confrontant l'autorité à la réalité de son terrain et, par voie de conséquence, l'incitant à tenir compte de ses requêtes.

Alors, dans quelle mesure l'autorité tient-elle compte de ces revendications associatives ? La différenciation que nous avons faite entre une population ciblée et une population révélée nous a permis de mettre en exergue la relative prise en compte des propositions émanant du monde associatif et de l'évaluer en termes de productivité substantielle. Une productivité substantielle qui prend la forme d'une pondération des orientations PDU, ou d'un rééquilibrage des objectifs affichés par l'autorité, lorsqu'il s'agit d'une association ciblée et qui prend la forme d'une émergence thématique, ou d'une prescription d'objectifs omis par l'autorité, lorsqu'il s'agit d'une association révélée.

Au vu de nos exemples PDU, certes notre « expert associatif » n'a jamais remis en cause l'intention première de l'AOTU – telle la réalisation d'un TCSP lourd – mais il semble que ses revendications aient été l'occasion de renégocier la problématisation du Plan de déplacements urbains. C'est ainsi que la concertation instituée autour du PDU a finalement permis à ***Aix-en-Provence*** d'oser des solutions luttant contre l'étalement urbain ; à ***Caen*** d'avoir une politique tramway mieux intégrée à l'ensemble des modes alternatifs à la voiture ; à ***Mulhouse*** de pas trop isoler les modes alternatifs à la voiture – avec en tête de file son premier Tram-Train français – de leurs usages et usagers ; et à ***Nîmes*** de ne pas perdre de vue les riverains sous prétexte de s'intéresser pour la première fois à l'intercommunalité. Autrement dit,

« *les processus de mobilisation, en contribuant à l'inscription de certains problèmes sur l'agenda local, produisent des objets de controverse publique qui peuvent devenir, grâce à l'action de certains acteurs et du fait des positions en présence, des enjeux politiques et électoraux* »[282].

[282] Garraud Philippe, « La mobilisation politique locale en France : décisions controversées et mouvements protestataires », in Mabileau et al. (dir), *Les citoyens et la politique locales – Comment participent les Britanniques et les Français*, Pedone, collection. Vie Locale, 1987, p.119.

Conclusion de la troisième partie

En vue de réfléchir à la réforme de l'enquête publique, un colloque organisé par l'association des maires des grandes villes de France insistait sur le scepticisme des participants quant à l'utilité de leur participation : « *l'incompréhension réside dans le décalage entre l'objet de la consultation sur la vie quotidienne de la population et le sens de l'arbitrage où n'apparaît pas clairement la réponse aux préoccupations exprimées. Ce malentendu dans l'enquête aurait pu s'interpréter comme venant du fait que les personnes consultées croient toujours que leur avis sera suivi. En fait l'enjeu est plus complexe. En effet, la population ne comprend pas l'intérêt de la consultation car les procédures, compliquées par l'instruction mixte de l'Etat et par l'avis du conseil d'Etat, repartent pour un temps sans qu'apparaisse comment l'autorité a pris en considération les avis donnés. La population ne sait donc pas quelle réponse a été apportée à ses préoccupations, elle n'identifie pas clairement le sens et les motifs de l'arbitrage qui doit faire suite à la consultation* »[283].

Doutant d'une quelconque prise en compte de ses revendications exprimées au cours de l'enquête publique, la population est encore plus critique quant aux étapes de concertation en amont de la procédure qui sont beaucoup moins institutionnalisées, non régulées et volontaires. Par ailleurs, officieusement, l'autorité elle-même dira souvent que la concertation avec la population n'a modifié le PDU qu'à la marge pour la simple et bonne raison que le Plan de déplacements urbains reste un document de stratégie qui appelle globalement un accord sur les principes et sur lesquels les remarques sont d'un trop grand niveau de détail. Entre une population déçue et une autorité désillusionnée, la tendance générale est donc de dire que : « la concertation, il faut en faire mais ça ne sert pas à grand chose… »

Ce malaise de la concertation est très certainement à corréler au fait que jamais il n'est montré concrètement ce qu'elle produit en termes de contenu. A ce titre, croisée

[283] Questiaux Nicole, « Introduction des débats », *in* actes du colloque *Réformer l'enquête d'utilité publique*, Association des maires de Grandes Villes de France, mars 2001, 64 pages, p. 8.

au phasage procédural du PDU, la différenciation que nous avons faite entre une population ciblée et une population révélée donne une lecture plus claire de l'apport de la concertation. D'une part, il existe une productivité substantielle attribuable à la population. D'autre part, elle s'évalue en termes de pondération lorsqu'elle émane d'une population ciblée et en termes d'émergence lorsqu'elle émane d'une population révélée.

Gageons que la mise en exergue de cette ***concertation productive*** permettra *a minima* de faire évoluer les appréhensions quant à l'utilité d'une démarche concertée.

Conclusion générale

1. La concertation productive : une qualification inhabituelle

2. De limites en perspectives

3. S’il fallait faire passer un message

Conclusion Générale

1. La concertation productive : une qualification inhabituelle

Si la concertation publique n'était pas que leurre, complot, préméditation. Si la concertation publique n'était pas qu'un budget alloué pour légitimer une action décisionnelle. Si la concertation publique n'était pas qu'une arène ouverte aux contestataires. Si la concertation publique n'était pas qu'un débat constamment remis en jeu entre démocratie participative et démocratie représentative. Et si la concertation publique n'avait pas qu'une incidence procédurale mais également substantielle. Alors, plutôt que de continuer à chercher à qui sert la concertation et se confronter régulièrement au discours de l'autorité qui lui reproche son effet blocus et à celui de la population qui l'accuse d'alibi, ne pourrions-nous pas déplacer le débat pour s'intéresser à l'impact que peuvent avoir les différentes modalités de concertation sur le contenu d'une décision publique ? En d'autres termes, ne pourrions-nous pas considérer la productivité de la concertation ? C'est le défi que nous nous sommes donnés en analysant l'élaboration de plusieurs plans de déplacements urbains.

A contre-courant des idées reçues, l'objet de notre thèse était de montrer que, sous certaines conditions, il y a un apport effectif de la concertation à l'élaboration d'une politique publique. En l'occurrence, nous avons cherché à mettre en exergue l'influence de la concertation sur les thématiques, les solutions et les dispositifs de mise en œuvre retenus dans un plan de déplacements urbains. Ainsi, trois grands résultats nous permettent d'appréhender cette ***concertation productive***.

Tout d'abord, au-delà de l'effective implication de la population et plus particulièrement des associations dans la démarche PDU, la description des dispositifs formels de concertation institués par l'autorité montre que la concertation est une interdépendance d'instruments descendants de communication et d'instruments ascendants de participation. Une interdépendance qui fait osciller le message PDU entre une adaptation à la population et une appropriation par la

population. Le type d'interlocuteur souhaité par le pilote de la démarche PDU détermine la manière qu'il aura de mobiliser les possibles interlocuteurs et, en même temps, c'est la manière qu'il aura de les mobiliser qui va déterminer un type d'interlocuteur. Deux interlocuteurs que nous avons respectivement distingués comme une ***population ciblée*** et une ***population révélée***.

Ensuite, l'analyse du phasage procédural PDU nous a aidé à comprendre que le passage d'un mode productif à un mode improductif de la concertation ne s'explique pas simplement par les modalités participatives qui sont offertes aux associations (l'information, la consultation ou la négociation) ou par leur caractère intrinsèque (consensuel ou oppositionnel) mais davantage par l'étape à laquelle elles sont associées. Ainsi, en participant en amont de la procédure PDU – à savoir avant l'enquête publique – la population adopte l'attitude d'un ***initiateur*** (posant de nouveaux problèmes) ou d'un ***partenaire*** (proposant d'autres solutions) alors qu'en aval elle opte pour celle du ***contestataire*** (prenant le parti de la censure). Si on considère que c'est davantage en se positionnant sur sa force de proposition que sur la défensive que la population semble pouvoir prétendre à une évolution du PDU, la ***concertation productive*** peut donc être envisagée en amont de la procédure.

Enfin, la différenciation que nous avons effectuée entre une population ciblée et une population révélée nous a permis d'identifier la prise en compte des propositions émanant du monde associatif et de la décrypter *via* une évaluation en termes de productivité substantielle. Une productivité substantielle qui prend la forme d'une ***pondération*** des orientations PDU, ou d'un rééquilibrage des objectifs affichés par l'autorité, lorsqu'il s'agit d'une association ciblée et qui prend la forme d'une ***émergence*** thématique, ou d'une prescription d'objectifs omis par l'autorité, lorsqu'il s'agit d'une association révélée.

2. De limites en perspectives

Pour définir la notion de ***concertation productive*** et pour en décrire ses déterminants et ses effets, nous avons croisé le processus d'élaboration des Plans de déplacements urbains et leur contenu. Cependant, n'ayant pas regardé la mise en œuvre de ces PDU, on ne peut présager de la relative application de leurs différentes propositions. Alors, les sceptiques de la concertation diront que les propositions ne seront pas suivies des actes parce que l'élaboration et la mise en œuvre sont des phases autonomes avec des acteurs différents ; ou encore que l'autorité se lance volontiers dans une démarche concertée pour élaborer son PDU parce que finalement « ça ne coûte pas grand chose de faire des promesses dans une charte d'intentions ! ». Néanmoins, on peut également faire l'hypothèse que la mobilisation et les appropriations instituées par une démarche concertée créent des observateurs attentifs qui feront d'autant plus pression lors de la mise en œuvre.

Pour autant, il serait pertinent de confronter nos résultats à la mise en œuvre des PDU, non pas pour faire les comptes, mais pour continuer l'analyse de la concertation cette fois-ci sur les projets plutôt que sur la procédure. Plus concrets qu'une procédure, les projets font l'objet d'une concertation plus automatique et plus massive avec la population qui leur reproche souvent de répondre à un problème formulé sans eux. Alors, dans le cas de projets PDU qui seraient issus d'une concertation préalable on peut se demander quelle forme prendra la concertation.

La notion de ***concertation productive*** a permis d'analyser l'impact de la concertation sur le contenu d'une politique publique, en l'occurrence le PDU. Mais elle pourrait également permettre d'aller à l'encontre du discours général qui dit que si la concertation accroît la légitimité du politique elle fait perdre en efficacité, au sens notamment de la cohérence ou de l'innovation.

Ainsi, au vu de nos terrains PDU, nous pourrions émettre deux hypothèses :

- La concertation avec la population aide l'autorité à développer une approche plus globale des déplacements et lui évite de proposer des démarches

paradoxales telles qu'un développement des TC d'un côté et des VP de l'autre. La concertation participerait donc à fabriquer de la cohérence politique.

- La concertation avec la population incite l'autorité à évaluer sa politique publique *a posteriori* en continuant la concertation *via* la mise en place de comités de suivi, de comptes déplacements et autres observatoires. Sachant que les évaluations *a posteriori* ne sont pas l'apanage de nos autorités, bien au contraire, la concertation participerait à fabriquer de l'innovation politique.

3. S'il fallait faire passer un message

Quels que soient les résultats d'une thèse, il est toujours risqué de proposer des recommandations trop normatives dont les applications locales seraient impossibles. Néanmoins, parce que nous avons réalisé une thèse en aménagement, n'est-il pas légitime d'essayer d'en sortir *a minima* un message clair et concis à l'intention de nos autorités ? C'est d'autant plus important que sur notre sujet, à savoir la concertation dans l'élaboration d'une politique publique locale, les collectivités ont récemment plébiscité un ouvrage du Certu aussi bien vendu qu'erroné. Sorti en 2000, réédité et déjà épuisé, « *La concertation en aménagement – éléments méthodologiques* »[284] se targue d'offrir à tous ses lecteurs une méthodologie de travail appliquée au contexte particulier de leur projet. Rien de tel pour allécher les techniciens qui, sous la pression de leurs élus, sont en quête de la solution quand il est question de concertation. Et pourtant, l'ouvrage construit son argumentation autour du « sacro-saint » continuum information / consultation / négociation que notre thèse s'est efforcée de dénoncer. En effet, malgré quelques mises en garde pour ne pas tomber dans les clichés d'une concertation impossible et une série de définitions visant à mieux comprendre ce qu'est la concertation, l'ouvrage n'arrive pas à échapper à la bonne manière de faire de la concertation où la négociation reste le salut d'une

[284] Certu, *La concertation en aménagement – éléments méthodologiques*, ministère de l'Equipement, collection Dossier, juin 2000, 168 pages.

démarche concertée. Alors, si le Certu reste certainement le passeur le mieux placé pour glisser un message aux autorités locales, il est de notre devoir de lui souffler notre version de la concertation.

Au préalable, avant de proposer à l'autorité une manière de faire de la concertation et pourquoi pas une manière de la réussir, du moins sur le plan de sa productivité, deux avertissements s'avèrent nécessaires.

Tout d'abord, annoncer clairement à l'autorité que se lancer dans une démarche concertée ne la protégera pas de contestations ultérieures. On aurait presque tendance à dire le contraire. Une autorité très ouverte à la participation est confrontée à de nombreuses demandes et, ne pouvant satisfaire chacune des requêtes, elle est davantage sujette aux critiques. Néanmoins, dans une optique fonctionnaliste d'efficacité à court terme où l'autorité cherche également à choisir des mesures techniquement meilleures, il doit lui être rappelé que la concertation avec la population peut déboucher sur des solutions nouvelles et/ou différentes.

Ensuite, expliquer aux concertés que la concertation c'est au mieux « décider de concert avec ceux qui ne décident pas ». En effet, parce que les politiques publiques consensuelles sont loin d'être les plus fréquentes, la concertation ne peut généralement pas aboutir à l'unanimité entre tous les partenaires, au sacro-saint consensus général. C'est donc aux seuls responsables du programme ou du projet – à savoir l'autorité – qu'il appartient de prendre la décision finale, car ce sont eux qui en seront responsables politiquement, techniquement et financièrement. Alors, si la population n'a pas légitimité à prendre la décision finale, il faut le lui indiquer clairement dès l'ouverture d'une démarche concertée et ne pas risquer une ambiguïté qui l'inciterait à faire valoir des droits qu'elle n'a pas et, par voie de conséquence, à se braquer davantage.

Une fois ces deux avertissements avancés et dans l'esprit d'une concertation qui aurait un impact sur le contenu d'une politique publique, nous pouvons nous risquer à énoncer une règle générale. Parce que c'est l'étape à laquelle intervient la population qui surdétermine son attitude et que c'est en amont (soit avant l'enquête publique)

qu'elle s'avère être la plus coopératrice, une concertation productive ne peut être imaginée que si la population est associée en début de procédure. A l'extrême, il est plus pertinent de réaliser une simple information en début de procédure qu'une négociation très poussée en fin de procédure.

En d'autres termes, parce que la concertation avec la population est une stratégie, elle ne doit pas être une stratégie de rattrapage mais une stratégie d'anticipation.

Bibliographie

Ademe, Certu, DTT, Gart, *Bilan des PDU de 1996 à 2001 – Les PDU de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain*, Ed. Certu Ademe, Lyon, 2002, 372 pages.

Baguenard J., Becet J.M., *La démocratie locale*, PUF, Collection Que sais-je, Paris, 1995, 128 pages.

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

Beaucire Francis, *Les transports publics et la ville*, Ed. Milan, 1996.

Beaucire Francis, « Autour de trois formules », *in* Goux-Baudiment Fabienne, Heurgon Edith, Josée Landrieu (dir), *Expertise, débat public : vers une intelligence collective*, Ed. de l'Aube, 2001, pp. 325-330.

Billé R., Mermet L., Berlan-Darqué M. (sous la dir.), *Concertation, décision, environnement : regards croisés, vol. 1*, La Documentation Française, 2003, 222 pages.

Blatrix Cécile, « Le maire, le commissaire enquêteur et leur " public " : la pratique politique de l'enquête publique », *in La démocratie locale : Représentation, participation et espace public*, Blondiaux Loïc, (et al), Lille, PUF, 1999, pp. 161-176.

Borraz Olivier, « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale », *in* Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert (dir), *Les nouvelles politiques locales - Dynamique de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 1999.

Bourgeois Etienne, Nizet Jean, *Pression et légitimation – Une approche constructiviste du pouvoir*, PUF, coll. Sociologie, 1995.

Bratosin Stephan, *La concertation : forme symbolique de l'action collective*, L'Harmattan, collection Logiques sociales, 2001.

Caillé Alain, Laville Jean-Louis, « Une seule solution l'association ? Socio-économie du fait associatif », *in La revue du MAUSS*, n°11, 1998.

Castagnet Michel, Chardonnet Claude, Simon Jean-Marie, *Concertation et Territoires*, ETD, Collection Territoires en développement, 2001, 72 pages.

Certu, *La concertation en aménagement – éléments méthodologiques*, ministère de l'Equipement, collection Dossier, juin 2000, 168 pages.

Certu, *L'enquête publique des plans de déplacements urbains – Enquête publique et concertation : quelles recommandations ?*, Rapport d'étude, Ministère de l'Equipement, 2002, 62 pages.

Certu, *La concertation dans les PDU – Pourquoi ? Avec qui ? Comment ?*, Dossiers, Ministère de l'Equipement, 2003, 66 pages.

Certu, *Plans de déplacements urbains, Guide*, Ministère de l'équipement, 1996.

Certu, DTT, Gart, LATTS, *Etat d'avancement et contenu des plans de déplacements urbains au 1er février 1999*, rapport commandité par la DTT et le Gart, février 1999, 30 pages.

Cherky Eddy, Melh Dominique, *Les nouveaux embarras de Paris*, Ed. François Maspero, Collection Luttes Sociales, Paris, 1979, 224 pages.

Costa Guerra Eliana et al., « Un pays du Sud, a peine sorti de la dictature, peut-il prétendre apporter des leçons de démocratie au pays de la Révolution de 1789 ? », *in*

Genro Tarso, Souza (de) Ubiratan, *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville – le budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Ed. Charles Léopold Mayer, 1998.

Dupuy Gabriel, *L'urbanisme des réseaux, théories et méthodes*, Paris, Armand Colin, Collection U Géographie, 1991.

Equipement magazine, *Les plans de déplacements urbains*, n°91, octobre 1997.

Fayman Sonia, *Faire la ville avec les associations d'habitants*, Rapport de recherche pour le Plan Urbain, ACT consultants, 1998, 81 pages.

Fourniau Jean-Michel, « Régimes de la décision et participation des citoyens », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°81, 1997, pp. 4-11.

Gadrat Jean-Michel, « Le pari des plans de déplacements urbains », *Revue Métropolis, PDU Premier Bilan*, n°68/69, 3ème trimestre 1985.

Garnier Christian, « Participation du public – un moyen pour mieux planifier, coopération ou information unilatérale ? », in *L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets*, sous la direction de Barouch Gilles et Theys Jacques, Cahiers du Germes, décembre 1987, pp. 539-551.

Garraud Philippe, « La mobilisation politique locale en France : décisions controversées et mouvements protestataires », in Mabileau et al. (dir), *Les citoyens et la politique locale – Comment participent les Britanniques et les Français*, Pedone, collection. Vie Locale, 1987.

Godbout Jacques, *La participation contre la démocratie*, Ed. Saint Martin, 1983, 192 pages.

Goux-Baudiment Fabienne, Heurgon Edith, Josée Landrieu (dir), *Expertise, débat public : vers une intelligence collective*, Ed. de l'Aube, 2001.

Hélin Jean-Claude, « La concertation en matière d'aménagement, simple obligation procédurale ou changement de culture ? », in Marcou Gérard (dir), Annuaire 2001 des collectivités locales *La démocratie locale*, CNRS Editions, 2001, p.107.

Ion J., « L'évolution des formes de l'engagement public », *in L'engagement politique. Déclin ou mutation ?*, Paris, Presse de la FNSP, 1994.

Jouve Bernard, « Le Politique contre le savant, tout contre : le PDU de Lyon », *Metropolis* n°108-109, pp99-104.

Kaufmann Vincent, *Re-thinking Mobility : contemporary sociology*, Edition Ashgate, Hampshire, 2002, 112 pages.

Kaufmann Vincent, « La motilité : une notion clé pour revisiter l'urbain ? », *in Enjeux de la sociologie urbaine*, Bassand Michel, Kaufmann Vincent, Joye Dominique, (sous la direction), Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Collection Science, Technique, Société, 2001.

Koulytchizky Serge, Pujol Laurent, « Les associations et la gestion publique locale » in Marcou Gérard (dir), Annuaire 2001 des collectivités locales *La démocratie locale*, CNRS Editions, 2001.

Lannoy Pierre, « Un siècle de préoccupation routière – Regard socio-historique sur le traitement des problèmes engendrés par la circulation automobile », *RTS*, n°65, octobre – décembre 1999.

Lassave Pierre, *L'expérience des plans de déplacements urbains (1983-1986)*, CETUR, juillet 1987.

Laufer Romain, « Quand diriger, c'est légitimer », *Revue française de gestion*, numéro spécial, n°111, novembre – décembre 1996.

Lefèvre Christian, Offner Jean-Marc, *Les transports urbains en question, Usages – Décisions – Territoires*, Ed. Celse, Paris, 1990.

Lefèvre C, Pucher J., *The Urban Transport crisis in Europe and North America*, London Macmillan, 236 pages, 1996.

Louvet Nicolas, « Le plan de déplacements urbains. Un processus participatif », in Yerpes Joël (sous la dir), *Le plan de déplacements urbains, un processus sous le regard des chercheurs*, actes Inrets n°95, les Collections de l'Inrets, 2003, pp.103-114.

Louvet Nicolas, « La concertation publique dans les PDU : une production d'expertise ? », *Métropolis*, n°108/109, pp. 88-90.

Louvet Nicolas, « L'élaboration d'une politique publique environnementale – Les temps de la concertation », *in Démocratie et management local*, sous la direction de Le Duff (et al), Edition Dalloz, Collection Thèmes et Commentaires, 2001, pp. 209-229.

Mabileau et al., « La mobilisation politique », *in* Mabileau et al. (dir), *Les citoyens et la politique locale – Comment participent les Britanniques et le Français*, PEDONE, col. Vie Locale, 1987.

Mabileau Albert, « Les perspectives d'action publique autour d'un local reconsidéré », *in* Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert (dir), *Les nouvelles politiques locales – Dynamique de l'action publique*, Presses de Sciences PO, 1999.

Ménerault Philippe, *PDU et solidarités territoriales*, mémoire de DEA sous la direction de Christian Lefèvre, IUP, 1986.

Muller Pierre, Surel Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Edition Montchrestien, collection Clefs politiques, 1998.

Muller Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, collection Que sais-je ?, 1990, 128 pages.

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

Ollivier-Trigalo Marianne, Piechaczyk Xavier, « Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? », Volet 2, *Le débat public en amont des grands projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*, rapport INRETS n°233, Les collections de l'INRETS, Paris, 2001, 304 pages.

Offner Jean-Marc, « Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires », *in Annuaire 2002 des collectivités locales – L'organisation territoriale de la France, demain*, Editions CNRS, pp.169-183 .

Offner Jean-Marc, Pumain Denise (sous la direction), *Réseaux et Territoires, Significations croisées*, Edition de l'Aube, 1996, 288 pages.

Offner Jean-Marc, « Gouvernance, mode d'emploi », *Pouvoirs Locaux*, n°42 III, 1999, pp.58-61.

Offner Jean-Marc, « Plans de déplacements urbains : bilan controversé », *Pouvoir Locaux*, n°53, 2002, pp.47-49.

Offner Jean-Marc, *Observatoire des processus politiques de production des Plans de déplacements urbains (OP4)*, Recherche PREDIT, LATTS, Février 2003.

Offner Jean-Marc, *L'élaboration des Plans de déplacements urbains de la loi sur l'air de 1996 : le nécessaire renouveau des politiques locales de transport*, Synthèse de la recherche sur l'Observatoire des processus politiques de production des Plans de déplacements urbains (OP4), LATTS, Février 2003, 26 pages, p.19.

Offner Jean-Marc, « Avant propos », *Métropolis*, n° 108-109, 2002, pp. 4-5.

Orange Gérald, « La démocratie dans les villes françaises », in Marcou Gérard (dir), Annuaire 2001 des collectivités locales *La démocratie locale*, CNRS Editions, 2001.

Orfeuil Jean-Pierre, *L'évolution de la mobilité quotidienne – Comprendre les dynamiques, éclairer les controverses*, INRETS, Synthèse INRETS n°37, 2000, 146 pages.

Papadopoulos Yannis, *Démocratie directe*, Economica, col. Politique comparée, 1999.

Phélizon Jean-François, *L'action stratégique*, Economica, collection Stratèges & Stratégie, Paris, 1998, chapitre VI.

Questiaux Nicole, « Introduction des débats », *in* actes du colloque *Réformer l'enquête d'utilité publique*, Association des maires de Grandes Villes de France, mars 2001, 64 pages.

Rangeon François, « Les comités de quartiers instruments de démocratie locale », *in* C.U.R.A.P.P./C.R.A.P.S., *La démocratie locale, représentation, participation et espace publique*, PUF, 1999, pp. 329-345.

Revue Métropolis, *PDU Premier Bilan*, n°68/69, 3ème trimestre 1985.

Ribeill G., Bertier P., Lille F., May N., *Revendications et Instances revendicatives en matière de transports urbains*, Rapport SAEI, Mission de la recherche, ministère des transports, décembre 1975.

Ribeill G., May N., *Rapports sociaux dans les transports urbains et mouvements revendicatifs transports*, rapport SAEI, Mission de la recherche, ministère des transports, novembre 1976.

Rui Sandrine, « L'entrée en concertation, une expérience démocratique », *Revue Ecologie et Politique, Science, culture et société*, n°21, automne hiver 1997, pp.28-42.

Souchard Maryse, Wahnich Stéphanie, *La communication politique locale*, PUF, col. Que sais-je ?, 1995, 128 pages.

Tapie-Grime Muriel, « Le Nimby, une ressource de démocratisation », *Revue Ecologie, science culture et société*, n°21, automne/hiver 1997.

Trépos Jean-Yves, *La sociologie de l'expertise*, Paris, PUF, collection Que sais-je ?, 1996, 128 pages.

Sfez Lucien, *La décision*, Paris, PUF, collection Que sais-je ?, 1984, 128 pages.

Warin Philippe, « Les "ressortissants" dans les analyses des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 1999, 49(1) ; pp. 103-121.

Warin Philippe, « L'enquête publique en France : enjeux politiques et attitudes des collectivités territoriales », Colloque PMP *La gestion des collectivités locales et régionales face à l'incertitude*, novembre 1994, Montréal.

Zembri Pierre, « Mutation de la mobilité et rigidité des périmètres de gestions des transports publics en France : un divorce croissant entre deux territorialités », *Rivista Geografica Italiana*, n°2, 1999.

Zémor Pierre, *La communication publique*, PUF, col. Que sais-je ?, 1999, pp. 13-17, 128 pages.

Glossaire

Concertation

Mise en place, par le pilote du processus décisionnel [l'autorité], de dispositifs formels, quels qu'ils soient (presse, débats télévisés, sites Internet, forums, sondages d'opinion, expositions, enquête publique, etc.), visant à élargir le réseau d'acteurs au sens de l'association de nouveaux participants dans le processus de prise de décision.

Concertation alibi

Stratagème de l'autorité qui utilise la participation de la population pour asseoir sa décision et non pour la faire évoluer.

Concertation blocus

Perfidie de la population qui préfère empêcher la réalisation d'un projet ou d'une procédure que risquer de ne pas être satisfaite par l'ensemble des propositions.

Concertation productive

Concertation ayant une influence sur les thématiques, les solutions et les dispositifs de mise en œuvre retenus par l'autorité.

Contestataire

Population prenant le parti de la censure en rejetant en bloc les propositions de l'autorité.

Initiateur

Population participant à la formulation du problème (*problem setting*) en proposant de nouvelles questions.

Partenaire

Population participant à la résolution du problème (*problem solving*) en proposant de nouvelles réponses.

Population ciblée

Population sélectionnée *a priori* par l'autorité pour participer au processus de prise de décision.

Population révélée

Non attendue par l'autorité, population s'autosaisissant *a posteriori* des enjeux et thématiques exposés pour participer au processus de décision.

Descriptifs Monographiques

1. Le contexte et les enjeux,
2. Le fondement de la démarche
3. Le processus d’élaboration
4. Le contenu du plan
5. La mise en œuvre et le suivi proposés

Descriptif monographique d'Aix-en-Provence

1 Contexte et enjeux

1.1 Une AOTU communale en prise avec une logique intercommunale

A l'intérieur du périmètre des transports urbains (PTU) aixois, restreint au territoire communal, la ville d'Aix-en-Provence est l'autorité organisatrice des transports publics et, par voie de conséquence, elle est responsable du PDU.

Parce que la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (Laure) oblige un PDU par PTU, l'aire métropolitaine marseillaise (AMM) se caractérise comme une agglomération multi-PDU. Son territoire est en effet divisé en cinq périmètres des transports urbains distincts : la Communauté de villes de Garlaban, Huveaune, Sainte Baume) ; le Syndicat intercommunal des transports de l'Etang de Berre, Gardane, Marseille, Aix-en-Provence. De plus, ce dernier partage son périmètre d'action avec la Communauté de communes du Pays d'Aix (CCAP) (Aix-en-Provence et 30 communes). Juxtaposition institutionnelle qui s'agrège à celle des exploitants. Le réseau *Aix en Bus* de la ville-centre – rattaché au groupe CGEA et décliné en quatre sociétés prenant la forme de SARL, SA et EPIC (Autobus aixois, RDT 13, Autocars Ménardi, Autocars SETRAP) – vient en effet s'annexer, sans pour autant proposer de multimodalité, d'une part, à ceux du département, au travers du réseau Cartreize, gérant une centaine de lignes, exploitées par plus de quarante sociétés, dont la Régie départementale des transports ou encore la Régie des transports Marseillais sur quelques lignes et, d'autre part, à la SNCF assurant une desserte régionale importante sur des relations telles que Marseille-Aubagne-Toulon, Marseille-Aix-Manosque, Marseille-Avignon via Rognac et Miramas…

Ainsi, le PDU d'Aix-en-Provence s'inscrit dans un système gigogne à la fois spatial et institutionnel qui a incité l'autorité à analyser les relations entre la ville-centre et sa périphérie selon quatre échelles : « (i) *une ville internationale* ; (ii) *une composante de la métropole marseillaise* ; (iii) *la ville-centre du Pays d'Aix* ; (iiii) *un ensemble*

aggloméré et périurbain avec des quartiers très affirmés » (Projet de Plan de déplacements urbains, Ville d'Aix-en-Provence, ATT – BETURE Conseil, juin 2000). Pourtant, les seules communes qui ont été associées à la démarche appartiennent à la CCPA. Confiée au département *planification et régulation urbaine* de la ville d'Aix-en-Provence, sous l'autorité de Françoise Brassard et de Jacques Lengrand, respectivement adjointe à l'environnement et adjoint aux transports, à la circulation et à l'université, la maîtrise d'ouvrage a été supervisée par le directeur du département, Jean-Luc Sidoine. En d'autres termes, bien que la réflexion ait cherché à tenir compte des villes voisines et des autres PDU au sein de l'AMM, pour élaborer son plan de déplacements urbains, Aix-en-Provence ne s'est pas aventurée dans des territoires institutionnels qui lui étaient étrangers.

1.2 Le PDU : la première pierre d'une politique globale des déplacements

Avec 1,6 millions d'habitants pour une superficie englobant une grande partie du département des Bouches-du-Rhône, l'aire métropolitaine marseillaise est marquée par un territoire urbain très éclaté qui se présente comme un ensemble multipolaire partagé entre Marseille, l'Etang de Berre et Aix-en-Provence. Caractérisée par une grande dispersion de l'habitat, mais aussi du travail, des activités de loisir, d'achat, de l'école ou encore de l'université, elle est soumise à une hégémonie croissante de la voiture sur les autres modes. En huit ans son usage a augmenté de 22% et totalise 58% des déplacements. Hégémonie qui se fait l'écho d'une augmentation du nombre de ses ménages (10%) et d'une diminution de leur taille (passant de 2,4 à 2,2 personnes et composés, pour 1/3, d'une seule personne). Ainsi, alors que la population est restée stable, les déplacements ont augmenté de 15% en huit ans. On recense aujourd'hui 5,5 millions de déplacements quotidiens pour une moyenne individuelle de 3,4 et les relations qui s'effectuaient de villes à villes, il y a vingt ans, se constatent désormais de pôles à pôles ou encore de secteurs à secteurs.

Deuxième pôle de la métropole marseillaise, le Pays d'Aix est soumis au même phénomène de dispersion urbaine. Sur un territoire de 1130 km² pour 31 communes, il n'accueille que 300 000 habitants. En outre, avec une moyenne annuelle de 5000 habitants et de 2000 ménages et le plus fort taux du département au dernier

recensement, sa croissance démographique a connu un étalement spatial depuis trente ans. De 1960 à 1975 les 2/3 de cette croissance se sont portés sur Aix, alors que de 1975 à 1990 le désir d'habitat individuel et la pénurie de l'offre de logements ont dispersé l'essentiel de la population vers les communes éloignées des centres urbains. Ainsi, s'accompagnant d'une dynamique économique calée sur le même schéma, cette évolution a favorisé le développement d'une grande demande de transports interurbains avec un taux de motorisation parmi les plus élevés en France : 1,36 voiture par ménage en 1997.

Présentant un fonctionnement à la fois dépendant de l'aire métropolitaine marseillaise et s'étendant bien au-delà de ses limites communales, si Aix-en-Provence se définit comme la ville-centre du Pays d'Aix, sa configuration n'en est pas pour autant mieux agglomérée. Sixième commune de France pour sa superficie (180 km²), sa densité démographique dépasse à peine les 700 hab./km². L'étendue de son territoire a favorisé un développement urbain diffus calé sur la configuration radiale de sa trame viaire. Il s'organise autour du périmètre restreint de la vieille ville entourée de quartiers résidentiels puis d'une vaste campagne parsemée de quelques hameaux et de villages dont les plus importants sont situés à plus de 6 km du centre : Luynes (3500 habitants), Les Milles (3500 habitants), Puyricard (5000 habitants). De plus, hormis la spécificité du pôle économique récent des Milles (12000 emplois), l'ensemble des équipements, des services et des activités est localisé dans l'hypercentre. Ce dernier affirme en effet son statut de monopole socio-économique en accueillant les fonctions traditionnelles aixoises (justice, administration, reprise du thermalisme), l'enseignement primaire, secondaire et supérieur (public et privé) ou encore l'essentiel du commerce. Néanmoins, il est aujourd'hui confronté à sa propre asphyxie. En multipliant les itinéraires aux extrémités des déplacements (particulièrement domicile – travail), si l'étalement urbain a contraint l'offre TC tout en accompagnant la prégnance VP sur les autres modes, le système radial de la trame viaire a eu pour conséquence de faire converger l'ensemble des flux sur la ceinture périphérique du centre-ville.

De plus, alors que le trafic routier est croissant sur toutes les voies de la communes (5% par an sur les axes les plus chargés), la structure du réseau est restée presque

inchangée depuis quinze ans. Construite autour des autoroutes et des nationales qui relient Marseille aux Alpes et Paris à Nice, Aix-en-Provence est aujourd'hui un véritable carrefour. Néanmoins, calé sur une voirie en demi-boucle (nord-sud-est), le contournement urbain n'a jamais été terminé et oblige le trafic autoroutier à passer en ville. Dans ce contexte, et parce qu'il n'y a pas de réseaux locaux, en tant qu'intermédiaires entre l'autoroute et la rue, la superposition des trafics urbains et interurbains mais aussi locaux et nationaux devient le problème par excellence.

Ainsi, le développement urbain hérité comme son développement tendanciel, d'une part, accentuent l'éclatement de l'espace en aggravant la saturation du réseau viaire et, d'autre part, s'opposent au développement des transports en commun. « *Le retard est aujourd'hui considérable et le fonctionnement d'Aix-en-Provence, du Pays d'Aix et de l'aire métropolitaine marseillaise repose presque entièrement sur la voiture* » (prédiagnostic, PDU d'Aix-en-Provence, AUPA, février 1998). C'est dans ce contexte, initialement porté et désormais dominé par la voiture, que le plan de déplacements urbains aixois a fait son entrée en se présentant comme « *l'occasion de restituer la ville et ses développements dans un schéma directeur global des déplacements tous modes* » (ibidem). En d'autres termes, en l'absence de toutes autres démarches, il se définit comme la mise en œuvre d'une première réflexion sur la cohérence des politiques d'urbanisme et de déplacements.

Pourtant, si l'étalement urbain et la suprématie VP s'avèrent être les points d'ancrage des différentes actions soumises par le PDU, les grands enjeux exposés s'attachent davantage à le définir comme réponse aux problèmes de pollution : « *l'objectif est de concevoir les politiques de transport et de circulation dans le cadre d'une approche globale des enjeux pour le devenir de la ville, notamment le thermalisme et le climatisme* » (ibidem). Alors que les Aixois se caractérisent comme des individus fortement attachés à la voiture, depuis plusieurs années la grande médiatisation des pics d'ozones estivaux les a sensibilisés à la pollution. Sensibilisation qui s'est traduite, en 1996, par la signature d'une *Charte pour l'environnement* rappelant que l'image de la ville s'était initialement construite autour de ses atouts thermaux et climatiques. L'affichage environnemental a donc eu pour ambition de faire accepter une démarche en contraste avec les mentalités locales. L'absence de PDU Loti peut

d'ailleurs s'expliquer par le décalage entre la loi, qui demandait, entre autres, des transports publics satisfaisant les catégories sociales défavorisées, et une population aixoise majoritairement riche et pro-voiture. Affichant une entrée loi sur l'air, la démarche PDU s'inscrit dans la continuité de la *Charte environnementale* et, quelles que soient ses modalités d'actions, elle en devient pertinente. En d'autre termes, la réduction, ou du moins la réorganisation, du trafic routier n'est plus simplement ressentie comme une action qui va contre les comportements aixois mais comme une réponse à leurs attentes.

2 Fondement de la démarche

Face à l'absence de schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et d'une culture sur les déplacements, laissant définir le réseau routier dans le seul fil de l'évolution du trafic, presque trois ans ont été nécessaires pour élaborer le PDU. Lancé en novembre 1997 et arrêté en juin 2000, il a au préalable été ressenti comme une démarche imposée par l'Etat qui s'avérait très difficile à mettre en place face à un électorat largement dépendant de la voiture. Néanmoins, si Aix-en-Provence ne s'est pas inscrite dans la lignée des AOTU volontaires, la *Charte environnementale*, qui ciblait déjà quelques actions en matière de déplacements, lui a permis de présenter le PDU comme une procédure en cohérence avec son label de station climatique. Label attribué en 1985 grâce à ses caractéristiques naturelles exceptionnelles (ensoleillement ; pluviométrie ; température ; hydrométrie ; régime des vents), mais également pour la qualité de son air qui, en 1996, au vu des problèmes de pollution automobile, se trouvait remise en cause.

Ainsi, en de nombreux points, le PDU reprend les thèmes de la charte. Proposant bien entendu des actions contre la pollution de l'air ou encore les nuisances sonores, la charte développe également des pistes de travail sur les problèmes de l'étalement urbain, de l'asphyxie du centre-ville ou encore des transports urbains et interurbains. Confirmant son attache environnementale, le PDU profite également des études du plan régional pour la qualité de l'air (PRQA) qui mettent en exergue une baisse tendancielle de la pollution industrielle face à une pollution automobile toujours

inquiétante. Cette démarche, visant *in fine* à légitimer des interventions sur le trafic VP, se retrouve de la même manière lorsque que les enjeux de la directive territoriale d'aménagement (DTA), qui est aujourd'hui encore en cours d'élaboration, sont avant tout exposés comme la promotion du développement durable. Enfin, après cette large justification environnementale, le PDU peut préciser les orientations strictement routières fixées par l'Etat à travers le dossier de voiries d'agglomération (DVA).

La DTA ou le DVA sont loin d'être les seules implications étatiques. Face à la faillite relative de la planification et à l'absence de SDAU, le PDU devient un véritable enjeu pour l'aménagement urbain que l'Etat assimile dès 1997 en s'associant à la réalisation sur l'AMM d'une première enquête globale sur les déplacements. En outre, selon le même volontarisme, le Porter à connaissance (PAC), élaboré par le service des déplacements et des infrastructures de transport de la DDE, ne s'est pas restreint à produire un document commun aux différents PDU de l'aire métropolitaine. Bien que transmis deux mois après le prédiagnostic, soit en avril 1998, il conserve toute sa pertinence. En effet, l'ensemble des étapes clefs du plan de déplacements urbains a démarré à la suite du PAC avec le diagnostic finalisé presque un an plus tard, en janvier 1999. Ce dernier s'est d'ailleurs largement appuyé sur le Porter à connaissance qui adopte une démarche très pédagogique. Exposant tout d'abord la procédure d'élaboration et les effets juridiques du PDU, il s'est évertué à présenter les enjeux transports / déplacements selon un état des lieux exhaustif sur l'ensemble du territoire métropolitain. Fixant les différentes attentes de l'Etat autour de « *l'organisation d'un système global de déplacements pour bâtir une métropole durable* » (Porté à connaissance, DDE, avril 1998), le PAC va plus loin en déclinant les enjeux nationaux à l'échelle du Pays d'Aix. *Développer les TC* ; *réduire les déplacements en VP* ; *améliorer et préserver la qualité de l'environnement urbain* (ibidem), les trois entrées proposées ne se limitent pas à donner des pistes de travail mais aussi des actions toujours très détaillées. Enfin, la DDE insiste sur la nécessité d'organiser un partenariat durable entre les différents syndicats de transports et AOTU pour parer à la complexité des montages financiers mais aussi afin de créer une culture de projet à une échelle dépassant un cadre trop souvent communal.

Bien que l'Etat n'ait pas été très présent au cours de l'élaboration du PDU, le volontariat du PAC tout comme ses ambitions de voir une plus grande collaboration d'acteurs quant à l'aménagement urbain semblent avoir fait écho à l'AOTU aixoise. Le portage politique en est caractéristique. D'une part, la procédure a été soumise à une coordination partagée entre l'adjointe à l'environnement (Françoise Brassard) désignée pour suivre le PDU et l'adjoint aux transports, à la circulation et à l'université (Jacques Lengrand) en tant que président des comités de pilotage, techniques et consultatifs. D'autre part, les groupes de travail thématiques, présidés par des élus, ont profité de la présence du délégué aux grands travaux et de l'adjoint à l'économie. Confirmée par l'implication de la plupart des services techniques de la mairie, cette approche pluri-sectorielle s'est également ouverte aux différents acteurs de l'agglomération. Ont été invités les grandes administrations d'Etat, le Conseil général, le Conseil régional, la Communauté de communes du Pays d'Aix, la CCI, l'ADEME, les exploitants transports, les taxis ou encore les associations et comités de quartier. En outre, si les services déconcentrés de l'Etat ou encore les grandes institutions ont été peu présents aux réunions, les autres acteurs locaux se sont régulièrement associés à la démarche. Enfin, supervisée par le directeur du département planification et régulation urbaine, Jean-Luc Sidoine, la mise en œuvre du PDU a profité de l'expérience de l'agence d'urbanisme du Pays d'Aix (AUPA) qui se caractérise comme une des chevilles ouvrières du document.

3 Processus d'élaboration

Consciente des difficultés spatiales et institutionnelles qui la caractérisent, l'AOTU aixoise s'est attachée à prendre en compte les interdépendances entre la ville-centre et les collectivités territoriales. Parce que ces interdépendances étaient flagrantes sur le bassin de vie de la CCPA, l'implication de l'AUPA s'est avérée indispensable. D'une part, désignée pour réaliser une exploitation et une analyse spécifique – pour Aix-en-Provence et son aire d'influence – de l'enquête globale sur les déplacements de l'AMM et, d'autre part, effectuant un travail régulier de coordination et de partenariat au sein de la communauté de communes, son statut permettait d'intégrer légitimement les questions à l'échelle du Pays d'Aix. Dès lors, c'est une mission

d'assistance à maîtrise d'ouvrage qui lui a été confiée. Outre le fait que l'AUPA a réalisé le prédiagnostic, elle a apporté ses conseils et son éclairage au cours des différentes étapes de l'élaboration du PDU, elle a contribué à une articulation avec les autres PDU de l'AMM, elle a effectué un travail de liaison et d'information réciproque de tous les partenaires, elle a préparé et animé les comités de pilotage et technique ; elle a organisé les groupes de travail thématiques. En d'autres termes, sans empiéter sur les compétences de l'AOTU, l'AUPA a été largement impliquée dans la démarche PDU.

Pour élaborer le plan de déplacements urbains d'Aix-en-Provence, trois entités se sont constituées : le comité de pilotage, le comité technique et le comité consultatif.

Ouverts aux services déconcentrés de l'Etat, aux collectivités territoriales, aux chambres consulaires, à l'ADEME ou encore à la CCPA, le comité de pilotage a majoritairement été composé d'élus aixois et le comité technique était largement représenté par les services internes de la mairie. Néanmoins, le système de ratification de chacune des phases a imposé une concertation avec les exploitants transports, les SEM d'aménagement, les syndicats de taxis ou encore le monde associatif et les comités de quartiers. Toutes les étapes ont fait l'objet de trois validations chronologiques : celle du comité technique est entérinée par le comité de pilotage qui la soumet au comité consultatif pour une validation finale. Faisant suite à la récente expérience d'une consultation publique pour le réaménagement du Cours Mirabeau, cette troisième instance s'ouvre à la société civile et, par voie de conséquence, regroupe plus d'acteurs que les deux premières. Arène beaucoup plus large, son organisation s'est déclinée en quatre groupes de travail : (i) Activités économiques, éducation et déplacements ; (ii) Environnement, cadre de vie et déplacements ; (iii) Transports collectifs et déplacements ; (iiii) Voirie, circulation, stationnement et déplacements. Mis en place pour permettre aux élus et aux techniciens de confronter les avis et les attentes de la société civile, le comité consultatif a été doublé d'un comité restreint (réunissant le service planification et régulation urbaine, l'AUPA et les élus pilotes) visant à faire un point régulier sur les différentes propositions afin de les transmettre aux bureaux d'études.

Confiées à un consortium de bureaux d'études très impliqués dans les différents PDU français, regroupant ATT, BETURE, ISIS et Altermodal (qui ne fera qu'un passage), les études ont été réalisées en vase clos. Afin d'éviter les risques de connivence, le comité restreint filtre réciproquement les informations des bureaux d'études et des groupes de travail. En d'autres termes, travaillant en parallèle, ces deux derniers n'ont jamais été confrontés directement et c'est au compte-goutte, selon « le moment opportun », que les propositions ont été transmises entre les différentes instances.

Ponctuée par les réunions du comité de pilotage (une fois tous les deux mois), du comité technique (deux fois par mois), des groupes de travail (quatre à chaque étape) et du comité restreint (hebdomadaire), la démarche s'est déroulée en quatre grandes étapes : (i) De novembre 1997 à février 1998, parallèlement à l'élaboration du prédiagnostic, le comité de pilotage a fixé le cahier des charges et a choisi les bureaux d'études en accord avec la direction de l'environnement. (ii) De mars 1998 à janvier 1999, le diagnostic est élaboré, présenté et validé. (iii) De février 1999 à juin 1999, suite aux résultats du diagnostic, des orientations sont dégagées, en concertation avec les différentes instances, afin d'élaborer plusieurs scénarii et d'approfondir, *in fine*, le plus pertinent. (iiii) Enfin, de juillet 1999 à juin 2000, un projet a été défini selon une élaboration plus confinée que les phases précédentes, à savoir en marge de la société civile.

Au vu des personnes impliquées dans la démarche, qu'elles soient institutionnelles, professionnelles ou associatives, la procédure PDU a institué une très large concertation. Néanmoins, en mars 2001 elle n'a pas encore été soumise pour avis aux personnes publiques et par voie de conséquence elle n'est pas passée en enquête publique. En d'autres termes, alors que le document est terminé, l'émulation dont a fait l'objet son élaboration ne s'est toujours pas soldée par son arrêt. Devant cette situation d'attente deux discours sont proposés. Certains déclarent que le PDU ne peut pas être mis en œuvre en raison d'un périmètre institutionnel qui ne correspond pas à celui de la future Communauté d'agglomération du Pays d'Aix, tandis que d'autres l'expliquent par une AOTU craintive quant à la réception d'une politique de réduction de la voiture, et plus particulièrement de diminution drastique du stationnement en centre-ville.

4 Contenu du Plan

Alors que presque une année a été nécessaire pour faire le diagnostic, la phase scénario a duré moins de cinq mois. Ainsi, bien que l'élaboration du PDU ait conduit à faire trois scénarii, ils se présentent comme les variantes d'un scénario unique qui s'attache à répondre à la suprématie VP décrite par le diagnostic. Le premier à l'horizon 2005, dit *stratégie de continuité*, a pour ambition d'étendre l'offre de transports collectifs et vise le maintien de la part TC à 5% face à la prévision d'une augmentation de la VP en valeur absolue. Le second à l'horizon 2010, dit *stratégie de rattrapage*, se cale sur un réseau en site propre maillé qui induit une croissance de 50% de la part TC (7,5%) ; une réduction de 4% du trafic VP au centre-ville et une augmentation de l'usage 2 roues. Le dernier à l'horizon 2015, dit *stratégie de parti pris en faveur des TC*, propose une dimension ferroviaire qui accroît les ambitions du deuxième scénario en doublant la part TC (10%, voire 15% avec une option tramway) ; en réduisant le trafic VP au centre-ville de 8% (voire 10% avec une option tramway) ; en doublant la part de marché TC entre les pôles de l'AMM ; et en induisant une forte croissance de l'usage 2 roues. Sans reprendre textuellement aucun de ces trois scénarii, le projet de PDU arrêté tend néanmoins vers la dernière variante. En outre, il précise que pour être volontaire, il faut être avant tout réaliste et que, « *face aux tendances lourdes de son territoire, la part de marché des modes alternatifs à la voiture (hors déplacements piétons) ne dépassera pas en quelques années celles de la VP* » (Projet de Plan de déplacements urbains, Ville d'Aix-en-Provence, ATT – BETURE Conseil, juin 2000). Il se fixe ainsi des objectifs à l'horizon 2010 avec, notamment, une croissance de la part modale TC de 6 à 8%.

Pour répondre aux six orientations de la loi sur l'air, le plan de déplacements urbains aixois s'organise autour de quatre ambitions principales : (i) *offrir des alternatives crédibles sur des distances et des parcours où le mode TC peut réellement devenir concurrentiel* ; (ii) *proposer un éventail complet d'offre de transports* ; (iii) *promouvoir une politique des transports collectifs* ; (iiii) *engager la réflexion sur l'aménagement et l'urbanisme*. Ces ambitions sont déclinées en huit propositions

d'actions en vue de développer un système de réseaux maillés par mode puis de construire un système généralisé d'intermodalité à partir de pôles d'échanges.

- *Une politique des transports publics volontariste*. Cherchant à profiter du nœud d'échanges qui caractérise la ville d'Aix-en-Provence dans l'AMM, cette action vise notamment à développer un *pôle d'échanges central ferroviaire multimodal* qui devra assurer la cohésion de l'ensemble des réseaux routier et ferré convergents. Réseau ferré qui, pour l'occasion, devra être requalifié en desserte rapide et fréquente. Confirmant la nécessité de prendre en compte l'échelle supracommunale pour intervenir sur le périmètre aixois, cette première intervention entraînera, à terme, de meilleures connexions urbaine et interurbaines et pourra s'accompagner de parcs relais et d'une extension progressive de l'offre TC protégée par la réalisation de couloirs bus et d'un transport en commun en site propre sur la totalité du tour de la ville. Les effets attendus sont un doublement des déplacements en TC urbains et interurbains.

- *Une politique en faveur des modes doux*. C'est en tant que concurrents potentiels de la voiture sur les courtes et moyennes distances qu'ils ont été appréhendés. Cherchant à étendre leur usage, d'une part, des aménagements sont prévus pour lutter contre les coupures de leurs itinéraires par les grandes infrastructures et, d'autre part, ils sont pris en compte dans la stratégie TC afin de développer l'intermodalité et de dépasser le motif loisir, aujourd'hui principal déplacement en bicyclette. En outre, un schéma des circulations piétonne et vélo est dessiné selon les nœuds d'échanges, les universités, les écoles et les grands équipements. Les effets attendus sont une progression de 20% des déplacements à vélo et une consolidation de la marche à pied en tant que deuxième mode aixois.

- *Une politique assurant un usage mieux maîtrisé de l'automobile*. Visant notamment à lutter contre le trafic de transit, trois interventions sont énoncées : la réactualisation et la mise en œuvre du plan local de modération des vitesses, un renforcement du maillage de la voirie, et l'amélioration du

fonctionnement des échanges entre les axes lourds sur les interconnexions A51/A8 et A51/RD9. Les effets attendus sont une stabilisation du trafic sur les boulevards et une diminution de la croissance sur les rocades (passant de 20 à 10%).

- *Nouvelle gestion et organisation du stationnement.* Afin de limiter les flux automobiles vers l'hypercentre, les actions visent avant tout à reporter le stationnement de centre-ville et/ou de première couronne vers les aires périphériques. Sont prévus des parcs de rabattements VP-TC et une limitation de la croissance de l'offre de places en parcs publics ainsi qu'une réduction sur voirie (notamment sur les axes TC et dans les quartiers tranquilles – zone 30 – créés en centre-ville). Cherchant à favoriser le stationnement des consommateurs et des résidents et à sanctionner celui des pendulaires, une politique tarifaire accompagne ces actions : une tarification progressive, sur le centre-ville, en vue de décourager la longue durée, une tarification combinée stationnement/TCU (*Aix en Bus*), en périphérie, afin d'encourager l'usage des TC en réseaux. Quant au stationnement étudiants, un espace spécifique déjà connecté aux facultés par les TC (le stade du cordon rouge) leur sera réservé. Enfin, une révision du plan d'occupation des sols (POS) limitera le nombre de places exigées lors de la réalisation d'opérations d'urbanisme et une étude spécifique sera engagée par la ville pour « coefficienter » les stationnements par logement et par bureau. En outre, les fonds épargnés à l'aménagement de nouvelles places seront affectés à la modernisation des réseaux TC.

- *Gérer autrement les flux de marchandises et les poids lourds.* Outre les actions réglementaires communes au différentes villes, le PDU aixois se démarque par une série d'innovations visant à faciliter les différentes réorganisations : une charte de bonne conduite à rédiger entre les collectivités, le législateur, les transporteurs et les expéditeurs/destinataires, la diffusion d'un plan d'accès selon les dessertes et les horaires, ou encore une gestion centralisée des opérations de distribution urbaine, pour la plus large part des colis et produits en transit, permettant de réduire de moitié le nombre de camions de livraison et de 33% les mouvements de PL en centre ville,

d'abaisser de 50% les temps de stationnement, d'optimiser le taux de chargement des PL et de réduire de moitié les trajets.

- *Le transport professionnel*. Face à l'accroissement de la congestion aux heures de pointes et du stationnement longue durée, il est prévu de faire adopter, dans les grandes entreprises et les administrations, des plans de mobilité pour favoriser auprès de leurs employés d'autres modes de déplacements. Pour ce faire, d'une part, toute une série de mesures d'information, d'organisation interne, d'incitation ou encore de réduction tarifaire sont énoncées et, d'autre part, la création d'un PASS TC réservé aux salariés du centre-ville est proposé.

- *Une politique de maîtrise du développement urbain et d'intégration supérieure entre aménagement du territoire et réseaux de transport*. Résumée par la prochaine transformation de la CCPA en Communauté d'agglomération du Pays d'Aix, elle décline succinctement les précédentes propositions à cette nouvelle échelle institutionnelle tout en insistant sur le fait que, l'instance décisionnelle évoluant, les actions devront être repensées dans un tout cohérent.

- *Information, communication et environnement*. Ajustée sur la question de la qualité de l'air, cette dernière action referme la boucle en rappelant que le PDU est avant tout une réponse aux problèmes environnementaux. Les enjeux sont, en effet, de réaliser une carte phonique régulièrement actualisée sur la commune, de mieux recenser les données sur l'environnement, de mieux informer les Aixois sur les conditions ambiantes et la qualité de vie…

A la fois cohérentes, ambitieuses et volontaires, les différentes actions énoncées par le projet de PDU sont toujours précisées dans l'espace et souvent accompagnées d'une cartographie explicite et les différents partenariats qu'implique leur mise en œuvre sont à chaque fois détaillés. Nombreux, ces derniers affichent néanmoins le caractère hypothétique du plan de déplacements urbains. Parce que les effets escomptés sur le territoire de l'AOTU, à savoir la commune, dépendent largement de

financements croisés et de l'implication des différentes collectivités sur l'AMM et qu'Aix-en-Provence n'a pas compétence à les imposer, il devient plus pertinent de mettre les propositions du PDU au conditionnel. Autrement dit, au vu du contexte institutionnel, le projet de PDU semble être aujourd'hui davantage un ensemble de vœux pieux que d'actions au sens strict du terme.

5 Mise en œuvre

Confirmant le caractère « éventuel » du PDU aixois, les renseignements quant à sa mise en œuvre sont avant tout définis à titre indicatif : « *ils permettent de donner un ordre de grandeur* » (Projet de Plan de déplacements urbains, Ville d'Aix-en-Provence, ATT – BETURE Conseil, juin 2000). Ainsi, bien que le coût de mise en œuvre du PDU ait été chiffré à plus de 1,6 milliards de francs, l'appel aux différents partenaires financiers n'est pas encore finalisé : « *les autorités de transport peuvent participer au financement des pôles secondaires ; l'aménagement des liaisons ferrées reste l'affaire de RFF, de l'Etat et des AOT ; la participation de la ville pourrait être complétée par celle de la CCPA ; la Région, le Conseil Général et la DDE 13 sont des partenaires qui conditionnent la mise en œuvre du scénario…* » (ibidem).

Cette incertitude n'empêche pas le PDU de se fixer deux échéanciers précisant néanmoins les investissements incombant à la ville d'Aix-en-Provence :

A court terme (5 ans), pour un budget total de 190 MF dont 85 pour la ville, il vise notamment la réalisation du pôle d'échanges (80MF) ; l'aménagement de parcs de rabattement (10 MF) ; le centre de distribution urbaine (5 MF) ; des connexions viaires périphériques (10 MF) ; l'amélioration des traversées piétonnes et leur connexion au centre urbain (5 MF) ; un schéma 2 roues (5 MF) ; une campagne de communication (5 MF).

A moyen-long terme (10 ans et plus), s'il prolonge les précédents investissements, son budget est presque multiplié par huit, soit 1415 millions de francs dont 525 pour

la ville, afin d'assurer notamment le financement de « l'hypothétique » système ferré de desserte interne à la commune (1250 MF).

Liste des entretiens effectués à Aix-en-Provence

BRASSARD Françoise, Ville d'Aix-en-Provence, adjointe à l'environnement, élue responsable de la démarche PDU, le 29/11/2000.

CARMIGNANI Fabienne, DDE des Bouches-du-Rhône, service déplacements et infrastructures de transport, auteur du Porter à connaissance de l'Etat, le 29/11/2000.

DESCHAMPS Pierre, Atelier de l'environnement, représentant pour la démarche PDU, le 30/11/2000.

DOMENACH Olivier, Association Maison de la nature, représentant pour la démarche PDU, le 01/12/2000.

HERNANDEZ Frédérique, INRETS Salon de Provence, Doctorante travaillant sur les plans de déplacements urbains de Marseille et d'Aix-en-Provence, le 01/08/2000.

LENGRAND Jacques, Ville d'Aix-en-Provence, adjoint aux transports, à la circulation et à l'université, président des comités de pilotage et technique, président des comités de pilotage et technique, le 30/11/2000.

PERREAU Emmanuel, Agence d'urbanisme du Pays d'Aix, directeur d'études, le 29/11/2000.

SIDOINE Jean-Luc, Ville d'Aix-en-Provence, directeur du département planification et régulation urbaine, chef de projet PDU, le 30/11/2000.

Références bibliographiques relatives au PDU d'Aix-en-Provence

Agence d'Urbanisme du Pays d'Aix, *Plan de déplacements urbains d'Aix-en-Provence – Prédiagnostic*, février 1998, 57 p.

Atelier de l'environnement, *Livre Blanc – Des circulations douces à Aix-en-Provence*, juillet 1999, 50 p. (coordonnées : Bastide du Parc Saint Mitre – route d'Eguilles – 13090 Aix-en-Provence / Tél. : 04.42.29.77.98)

Direction départementale de l'Equipement (DDE) des Bouches du Rhône, service des déplacements et des infrastructures de transport, *Elaboration du PDU d'Aix-en-Provence – Porter à connaissance de l'Etat*, avril 1998, 40 p.

Données pour une politique commune des déplacements, Enquête déplacements 1997 sur l'Aire Métropolitaine Marseillaise – Aubagne – Aix – Etang de Berre, 1999, plaquette. (coordonnées : Ville d'Aix-en-Provence)

Hernandez Frédérique, *Les processus d'élaboration des PDU – Les cas de Marseille et d'Aix-en-Provence*, DEA Aménagement Régional et d'Urbanisme, Université d'Aix – Marseille III, septembre 1999, 130 p.

Ville d'Aix-en-Provence, *Projet de Plan de Déplacements Urbains*, ATT – BETURE Conseil, juin 2000, 113 p.

Ville d'Aix-en-Provence, *PDU d'Aix-en-Provence – Phase 2 : Les scénarios*, juin 1999, document de travail.

Ville d'Aix-en-Provence, *Charte pour l'environnement d'Aix-en-Provence, 50 actions pour l'environnement – 1996-2000*, 1996, 35 p.

Ville d'Aix-en-Provence, *Compte-rendu des différentes réunions des comités consultatifs.*

Descriptif monographique du PDU de Caen

1 Contexte et enjeux

1.1 Un PTU trop restreint bien qu'à l'échelle de l'agglomération

A l'intérieur du périmètre des transports urbains (PTU) caennais, Viacités (anciennement nommé Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'Agglomération caennaise : SMTCAC) est l'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) et, par voie de conséquence, elle est responsable du PDU.

Viacités est composé de 19 communes (soit une de plus que l'agglomération au sens INSEE) et du département du Calvados qui participe financièrement à hauteur de 25%. Syndicat à vocation unique, il partage son périmètre d'action avec le District du Grand Caen (18 communes) créé en 1990 pour développer une action permanente dans le domaine des investissements structurants nouveaux dont, notamment, les grandes infrastructures routières ; et avec le Syndicat intercommunal d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération caennaise (50 communes), mis en place pour engager la révision du schéma directeur en février 1988 et qui a approuvé celui de juillet 1994. Soumis à une intercommunalité plurielle, les enjeux déplacements connaissent également une pluralité des exploitants. Le réseau de Viacités délégué à la CTAC (Compagnie des transports de l'agglomération caennaise : rattachée au groupe VIA-GTI soit, depuis peu, à la SNCF) se rajoute à celui du Conseil Régional (SNCF) ; du Conseil Général (Les Bus Verts du Calvados appartenant à la SNCF) ; et du GIHP (Groupement pour l'Insertion des personnes Handicapées Physiques) qui gère un service pour les personnes à mobilité réduite. Pour autant, pluralité d'exploitants ne veut pas dire incohérence d'exploitants. D'une part, le réseau du GIHP a la même découpe que celui de la CTAC et, par voie de conséquence, peut lui transférer une partie de sa clientèle, d'autre part, parce que l'ensemble des autres réseaux a pour dénominateur commun la SNCF une harmonisation des horaires et des tarifs s'avère *a priori* accessible.

Néanmoins, si Viacités profite d'un PTU à l'échelle de l'agglomération, cette dernière n'est pas forcément en adéquation avec les problématiques urbanisme et transport davantage le fait du bassin de vie caennais, soit une centaine de communes. En proie à cette incohérence fonctionnelle, l'AOTU s'est attachée à avoir une analyse plus large que celle de l'agglomération pour élaborer son PDU. En effet, sous l'autorité de Luc Duncombe, adjoint chargé de l'environnement à la mairie de Caen et vice-président de Viacités, et supervisée par Christian Madelaine, responsable technique à Viacités et chef de projet pour le TVR, la maîtrise d'ouvrage s'est ouverte aux autres organismes intercommunaux ainsi qu'aux différentes autorités transports en place sur le bassin de vie caennais.

1.2 Le PDU : la mise en place effective du TVR

Avec une population de 199 000 habitants pour une superficie de 132 km², la densité démographique de l'agglomération caennaise (1507 hab./km²) est supérieure la moyenne des agglomérations françaises de plus de 100 000 habitants. Néanmoins, depuis 1984, la croissance démographique n'a profité qu'à la périphérie qui a connu une augmentation de 20% en 15 ans (passant de 71 000 à 85 000 habitants) alors que, sur la même période, la ville-centre a stagné à 114 000 habitants. Cet étalement urbain s'est accompagné d'une augmentation du trafic automobile. De 1984 à 1999, les déplacements VP se sont accrus de 30% sur l'ensemble la ville-centre et de 100% sur ses grands axes. Par ailleurs, aujourd'hui, 2/3 des déplacements transitent chaque jour par le cœur de l'agglomération en entraînant des difficultés de circulation.

Dans ce contexte, bien que le réseau TC urbain dispose d'un bon maillage, d'une bonne offre et d'un bon usage (comparativement aux agglomérations de taille similaire), et d'une couverture des dépenses par des recettes légèrement supérieures à la moyenne, il se trouve pénalisé par des temps de parcours trop long engendrant une baisse de la vitesse commerciale depuis plusieurs années, des fréquences insuffisantes, une part de clientèle non captive trop faible ; et un manque de desserte interquartiers. En outre, l'évolution de l'offre de transport n'a pas su s'adapter à l'évolution des déplacements qui s'est caractérisée par une baisse des déplacements internes à Caen (50% en 1998 contre 55% en 1990) et par une augmentation des

déplacements des communes périphériques vers Caen et entre celles-ci. Pourtant, si la situation s'avère problématique à l'aube de l'an 2000, l'AOTU en avait pris conscience très tôt.

Dès 1988, lançant les premières réflexions sur l'avenir des TC de l'agglomération caennaise, Viacités réfléchit à l'opportunité d'un nouveau mode pour maintenir à niveau son réseau reconnu *a priori* de bonne qualité. Le transport en commun en site propre (TCSP) « aux intonations de tramway » devient vite la solution idéale. Outre ses avantages techniques, il s'avère être un véritable enjeu politique pour Caen qui serait la première agglomération française de moins de 200 000 habitants à avoir son tramway. Qui dit enjeu politique dit portage politique et c'est François Solignac-Lecomte, alors premier adjoint au maire de Caen et président de Viacités, qui s'y colle. Porteur exclusif du projet, il est persuadé de sa pertinence et le défend comme le progrès technologique nécessaire aux Caennais pour relier au plus vite et au mieux la ville-centre et sa banlieue. En 1990 les études réalisées par la SOFRETU viennent appuyer son discours, en novembre 1991 le comité syndical adopte à l'unanimité le dossier qui prendra désormais le nom de TVR (Transport sur Voie Réservée), et en juillet 1994 le constructeur est désigné (le groupement Spie-Batignoles, la filiale ANF Industries de Bombardier Transport). L'inauguration du TVR ne semble être plus qu'une question d'échéance. D'ailleurs, suite à la campagne municipale de 1995 menée notamment par le Front National contre un projet de TVR trop coûteux pour les Caennais, François Solignac-Lecomte persuade le Maire d'organiser un référendum en juillet 1996 qui, il en est sûr, renverra cette opposition dans ses camps. Pourtant, sa certitude signera le coup de semonce du projet. Mal préparé et guère mieux géré, le référendum rejette le TVR. Ne regroupant que 12% des électeurs inscrits, ce référendum n'est cependant pas considéré comme un révélateur pertinent des attentes de la population et le dossier TVR continue son bout de chemin par le choix en octobre 1997 de la CTAC pour exploiter le réseau. Mais, dans la dernière ligne droite, le TVR est confronté à un obstacle qui lui sonne le glas : le 20 avril 1998 l'enquête d'utilité publique donne un avis défavorable.

Cet échec cinglant met à mal la crédibilité de la collectivité et de ses élus qui décident d'écarter le porteur d'un projet désavoué : François Solignac-Lecomte démissionne

de la présidence de Viacités. Néanmoins, coup de pouce après une série de malchances, en août 1999, le Conseil d'Etat reconnaît d'utilité publique la réalisation de la première ligne de tramway de l'agglomération caennaise.

C'est en regard de l'histoire du TVR qu'il faut comprendre celle du plan de déplacements urbains. Tout d'abord, l'absence de PDU version Loi d'orientation des transports intérieurs (Loti) est à corréler au contexte local qui, *a priori* favorable aux TC, n'incitait pas à la mise en œuvre d'une démarche visant à réorganiser la circulation. Ensuite, lorsque les transports en commun ont commencé à perdre de leur qualité, la solution TVR a mobilisé l'ensemble des énergies techniques et institutionnelles. Il n'y avait ni la place ni le temps pour une procédure considérée par les différents acteurs locaux comme un simple document de planification qui, à la différence du dossier TVR, n'apportait pas d'actions concrètes. Enfin, bien que la Loi sur l'aire et l'utilisation rationnelle de l'énergie (Laure) soit à l'origine du lancement du PDU, la démarche a réellement décollé à partir de mars /avril 1998, c'est-à-dire à compter de l'avis défavorable de la commission d'enquête.

La démarche PDU qui n'était jusqu'alors que peu considérée par les élus, prend toute son envergure avec la remise en cause du TVR. Elle redonne une chance au projet de faire l'unanimité et la stratégie de présentation du TVR est entièrement revue par ses nouveaux protagonistes : le projet reste, l'habillage change. C'est le vice-président initialement chargé du plan de déplacements urbains, Thierry Marc (adjoint à la mairie de Caen chargé de l'urbanisme), qui prend la présidence de Viacités et c'est l'adjoint chargé de l'environnement à la mairie de Caen, Luc Duncombe, qui enfile le costume de vice-président responsable de la démarche PDU. Alors que François Solignac-Lecomte le considérait comme une nécessité technologique qui n'avait nul besoin de subir de confrontation populaire en amont de sa réalisation, Thierry Marc et Luc Duncombe ont profité du PDU pour changer leur fusil d'épaule en s'attachant avant tout à discuter de l'intégration et des incidences du projet avec ses futurs utilisateurs. D'un projet finalisé et réalisé en vase clos par les élus et les techniciens de l'agglomération caennaise, le TVR devient un projet en devenir à reproblématiser en associant la population.

Avec l'entrée PDU, on ne parle plus de TVR, en tant que concept technologique, mais de tramway, en tant que réalisation permettant d'améliorer le cadre de vie et d'harmoniser les déplacements urbains. Le tramway doit être l'occasion « *d'un renversement des pratiques et de l'image des transports en commun fondé sur une compétitivité retrouvée qui doit s'appuyer sur quatre critères principaux : l'équité, l'image ; la qualité de service ; l'intermodalité* » (Projet de PDU de Caen, Viacités, 14 octobre 1999).

2 Fondement de la démarche

Lancée en juin 1997 et arrêtée en octobre 1999, l'élaboration du plan de déplacements urbains caennais, qui aura nécessité deux années et demi, inscrit Viacités dans le peloton de tête des AOTU à avoir démarré et arrêté leur PDU. Ne bénéficiant pas d'une première expérience Loti, ce n'est pas non plus à la détermination initiale de l'autorité, le considérant au préalable comme une démarche imposée par l'Etat, que cette motivation peut être imputée. L'élément clef de la « rapidité d'exécution » se trouve dans le dossier TVR. D'une part, il fallait vite corriger un référendum et un rapport de commission d'enquête malheureux et, d'autre part, les analyses que le TCSP avaient instituées offraient un premier état des lieux propice à un diagnostic rapide, du moins en termes de déplacements. Parallèlement, des études menées par le bureau d'études TRANSITEC pour la réalisation d'un schéma multimodal du centre-ville de Caen avaient donné lieu à des analyses sur le report de trafic de transit de l'hypercentre vers la périphérie.

Quant aux autres procédures de planification territoriale, leur influence sur le plan de déplacements urbains peut être résumée à celle du Schéma Directeur approuvé en 1994. Au lancement de la démarche PDU, elles sont pour la plupart en cours d'élaboration ou de révision et s'inscrivent dans la continuité du schéma directeur. Dès lors, lourd d'analyses et de recommandations, et parce qu'il profite également de la meilleure échelle de réflexion (50 communes) au vu des autres documents de planification, le schéma directeur devient un référent incontournable qui s'avère être pourtant davantage une contrainte qu'un appui pour le PDU. Envisageant une

croissance de l'agglomération vers la mer, et le développement d'un pôle d'activité important au sud et à l'est de Caen, il prévoit, entre autres, la réalisation de deux grandes infrastructures dites indispensables pour gérer l'augmentation constante du trafic automobile : le boulevard industriel de la plaine sud-est et la voie de liaison interquartiers nord. Par ailleurs, alors qu'il précise qu'il est très important pour préserver le développement futur de ces zones d'affiner les études de ces voies et de réserver dans les documents d'urbanisme les emprises correspondantes, c'est à la marge qu'il considère leur utilisation par les transports en commun. En outre, il ne prend pas en compte les effets induits de ces nouvelles infrastructures routières, auxquelles il annexe toute une série de contournements autoroutiers, périphériques et autres pénétrantes. En d'autres termes, bien qu'il considère le TVR comme une priorité, le schéma directeur privilégie la voiture aux modes alternatifs et semble se résigner au phénomène de l'étalement urbain. Viacités se trouve donc confronté à un paradoxe de taille : ses propositions doivent tenir compte d'un schéma directeur propice à la VP, soit en contradiction avec la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Pour y répondre, la priorité de l'AOTU sera de ne pas s'affranchir des infrastructures routières prévues par le SDAU mais surtout de conserver comme priorité le point commun entre les deux documents : le tramway. Décision qui, tout en le justifiant, appuiera davantage l'enjeu TVR dans le PDU.

Projet-phare du PDU, le tramway se trouve épaulé par les services de l'Etat. Transmis presque une année après le lancement de la démarche PDU, soit en avril 1998, le Porter à connaissance (PAC) reste un soutien solide à l'AOTU qui élabore encore sa phase diagnostic et donc qui n'a pas encore démarré sa phase scénario *a priori* problématique au vu de la remise cause du TVR. Suivant de peu les conclusions défavorables de la commission d'enquête, le Porter à connaissance fait contrepoids en se présentant comme un véritable éloge du TCSP caennais. Pour autant, très favorable au tramway, qu'elle considère comme le moyen le plus direct pour répondre aux objectifs de la Laure, la DDE ne limite pas ses recommandations à ce seul projet. Exposant tout d'abord la procédure et les effets juridiques du PDU, le PAC décline les objectifs d'intérêt national aux problématiques locales en se référant aux différents documents de planification élaborés ou en cours d'élaboration. Par contre, alors que ces derniers sont gourmands de nouvelles infrastructures routières, le Porter à

connaissance remet en cause leur utilité en stipulant que, seules, elles ne font que retarder le phénomène de saturation. Dans ce sens, il impute au PDU un rôle d'accompagnement qui doit se traduire par une série d'aménagements complémentaires à la VP et non soumis ou opposés à la VP : « *promotion des TC et de l'intermodalité ; cohésion sociale et lutte contre la ségrégation ; reconquête des espaces urbains en limitant la circulation automobile en ville ; développement de la marche à pied et de la bicyclette ; préservation de la qualité de l'air ; amélioration de la sécurité des usagers ; élaboration d'une politique globale d'exploitation et de régulation du trafic* » (Porter à connaissance de l'Etat, DDE du Calvados, avril 1998). Enfin, détaillées et volontaristes, les orientations du PAC s'intègrent aux deux grandes recommandations de la DDE exposées dès le premier chapitre du document. D'une part, le périmètre de réflexion du PDU doit s'élargir au minimum à celui du schéma directeur pour avoir une analyse globale des problèmes de déplacements et, d'autre part, l'usager des transports en commun doit être au centre de la démarche PDU : « *le PDU doit être l'occasion de débattre de la répartition des compétences entre le réseau de la CTAC et le réseau des Bus verts afin de vérifier que la définition de leur périmètre respectif permet bien d'assurer aux usagers une qualité de desserte en TC optimale* » (Porter à connaissance de l'Etat, DDE du Calvados, avril, avril 1998).

Ces deux dernières recommandations étatiques se reflètent largement dans la démarche adoptée par l'AOTU. D'une part, élargissant son périmètre d'étude à celui du schéma directeur, elle a associé les différents acteurs du bassin de vie caennais : les grandes administrations d'Etat ; le Conseil régional ; le Conseil général ; le Syndicat intercommunal d'aménagement et d'urbanisme ; le District ; la CCI ; l'ADEME ; les exploitants transports ; et les taxis. D'autre part, s'inscrivant dans une démarche dite de concertation, l'AOTU s'est ouverte à la population par différents moyens de communication PDU mais aussi et surtout en impliquant les associations directement dans les groupes de travail. Ces dernières ont bénéficié d'un portage politique en leur faveur. L'élu responsable de la démarche, Luc Duncombe, est l'élu le plus apprécié des associations d'usagers qui lui reconnaissent ses motivations pour le développement des modes alternatifs et pour les enjeux PDU. A titre d'exemple, il s'est vu décerner en 1998 le rare prix du *Guidon d'Or* par l'association *Les*

Dérailleurs, plus connue localement pour ses prix du *Vieux Clou Rouillé* qu'elle attribue annuellement aux collectivités, administrations ou entreprises qui se distinguent pour leur manque d'initiative en faveur du vélo. Par ailleurs, le portage politique de Luc Duncombe épaulé par celui le président de Viacités, Thierry Marc (anciennement chargé du PDU), a donné une forte légitimité à la démarche. Enfin, supervisée par le chef de projet TVR de Viacités, Christian Madelaine, la mise en œuvre du plan de déplacements urbains a profité de la fougue d'une chargée de mission PDU, Corinne Salmon, qui, sortant tout juste d'un DESS (Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées) de droit administratif, a pris à cœur la démarche tel un challenge de premier emploi.

3 Processus d'élaboration

« Tous sur le TVR !», l'adage insufflé par François Solignac-Lecomte a été largement suivi par les techniciens de Viacités. Focalisant leur mission sur l'aboutissement du tramway, ils ont maintenu le plan de déplacements urbains à la marge des priorités locales. Pour rentrer dans la démarche PDU le changement politique (via Thierry Marc et Luc Duncombe) ne suffisait donc pas, les techniciens devaient également revoir leur discours. Dans cette manœuvre, le recrutement de Corinne Salmon au sein de Viacités a été capital parce qu'elle n'était pas façonnée par le discours ambiant du tout au TVR. Embauchée initialement par Thierry Marc pour son stage de DESS de droit en administration locale à l'université de Caen, son rôle a été de réaliser le prédiagnostic, d'une part, en recensant sur l'ensemble de l'agglomération les études existantes ainsi que les projets urbains importants des zones d'habitation et d'activité et, d'autre part, en prenant son bâton de pèlerin pour médiatiser la démarche auprès des communes périphériques. Par la suite, Viacités a transformé son stage en contrat à durée déterminée jusqu'à l'approbation du PDU en lui confiant le rôle de chargée de mission PDU. Rôle qu'elle a joué en s'affichant comme un repère central pour les différents intervenants et acteurs du PDU : elle a rédigé l'appel d'offre pour le choix des bureaux d'études et elle a été la seule technicienne à participer à toutes les réunions de travail. En outre, sous l'autorité d'un chef de projet (Christian Madelaine) principalement motivé par le tramway, Corinne Salmon a bénéficié d'une autonomie

importante qui lui a permis de maintenir le cap d'une procédure PDU volontaire. Pour avoir des autorisations ou des renseignements, elle passait plus régulièrement par Thierry Marc ou Luc Duncombe (qu'elle avait connu préalablement en tant que directeur de stage et de mémoire) que par sa hiérarchie directe. En d'autres termes, pour faire avancer la procédure PDU, elle profitait du volontariat des élus en contournant la réticence initiale des techniciens submergés par la mise en place du TVR.

Pour élaborer le plan de déplacements urbains de Caen, outre le comité syndical de Viacités qui se réunissait régulièrement pour approuver chacune des différentes étapes, trois entités se sont constituées : le comité de pilotage, le comité technique et les comités techniques restreints.

Le comité de pilotage a associé l'ensemble des communes membres de Viacités, le District du grand Caen, le Syndicat intercommunal d'aménagement et d'urbanisme, les services déconcentrés de l'Etat, les collectivités territoriales, les chambres consulaires et l'ADEME. Son rôle était de valider les différentes étapes présentées par le comité technique (regroupant les techniciens des mêmes institutions ainsi que ceux de la CTAC, des Bus Verts et de la SNCF) qui faisait la synthèse et le relais avec huit comités techniques restreints traitant chacun un thème dans le détail : (i) Activité économiques, grands équipement et solidarité ; (ii) Environnement et cadre de vie ; (iii) Transports collectifs ; (iv) Piétons et vélos ; (v) Usage de la voirie et régulation ; (vi) Stationnement et livraisons ; (vii) Sécurité routière ; (viii) Aspects financiers. Animés par les techniciens les plus à même de répondre à l'enjeu du thème proposé (de la DDE pour la voirie ; de l'ADEME pour l'environnement ; de la CTAC pour les transports collectifs ; etc.), les comités restreints ont été ouverts à l'ensemble de la société civile en impliquant notamment le monde associatif. Par ailleurs, les associations ont travaillé avec les bureaux d'études en allant jusqu'à les amener sur le terrain pour leur montrer les problèmes ponctuels de sécurité routière, de stationnement, de TC, de pistes cyclables…

Alors que le bureau d'études TRANSITEC avait effectué le schéma multimodal de l'hypercentre, l'assistance d'ingénierie technique ne leur a pas été confiée pour le

PDU. C'est un consortium de bureaux d'études, pour la plupart très impliqués dans les différents PDU français (ISIS, BETURE CONSEIL et SMM), qui en a eu la charge. Pour autant, le consortium ne s'est pas affranchi des études de TRANSITEC. Outre la présentation qui en a été faite au cours de l'élaboration du plan de déplacements urbains, d'une part, elles ont permis au consortium d'intégrer des premières données sur le report de trafic en périphérie quant aux aménagements prévus en centre-ville et, d'autre part, le thème de la multimodalité exploré par TRANSITEC a été complété par celui de l'intermodalité qui s'est avéré être le thème central adopté par le consortium pour répondre aux différentes orientations du PDU.

Ponctuée par les délibérations du comité syndical, les réunions du comité de pilotage (une fois tous les quatre mois), du comité technique (une fois tous les quatre mois) et des comités techniques restreints (trois par thème), la démarche s'est déroulée en quatre grandes étapes.

- (i) De juin 1997 à janvier 1998, parallèlement à l'élaboration du prédiagnostic, Viacités rédige le cahier des charges et lance l'appel d'offre pour choisir l'assistance d'ingénierie technique.

- (ii) De février 1998 à mars 1999, le diagnostic est élaboré, notamment avec le travail des comités techniques qui ne se sont réunis qu'au cours de cette étape, et il est validé suite à une lourde démarche de concertation articulée autour de huit réunions publiques dans différentes villes de l'agglomération ; d'une exposition permanente dans chacune des communes membres de Viacités ; et de la parution du n°1 de *Trajets d'avenir* (publication sur l'actualité du PDU de l'agglomération caennaise sur l'initiative de Viacités) – *Imaginons ensemble nos déplacements de demain* – distribuée au cours des réunions et dans les mairies.

- (iii) D'avril 1999 à juin 1999, suite aux résultats du diagnostic, des orientations sont dégagées et trois scénarii sont proposés et évalués. Etape tout aussi concertée que la précédente, elle a fait l'objet d'une exposition unique et permanente dans la ville de Caen où Corinne Salmon répondait aux questions posées ; de la distribution du n°2 de Trajets d'avenir – *A vous de choisir le*

bon plan de déplacements - à chaque habitant de l'agglomération ; de messages d'information diffusés sur plusieurs stations de radios locales pour annoncer la tenue des quatre réunions publiques organisées dans cette phase ; et d'une carte postale-réponse distribuée dans les lieux publics de Caen afin de recueillir l'opinion de la population.

- (iv) Enfin de juillet 1999 à octobre 1999, un bilan de la concertation scénario est tiré par Viacités afin d'évaluer l'intérêt des habitants pour les enjeux PDU et d'arrêter, selon les attentes la population, le scénario qui fera l'objet du projet de PDU.

Au vu des personnes impliquées dans la démarche, qu'elles soient politiques, institutionnelles, professionnelles ou associatives, et des modalités d'élaboration du plan de déplacements urbains, la procédure a institué une très large concertation reconnue par le Groupement des Autorités Responsables des Transports (Gart) qui a décerné à Viacités le prix de la concertation pour son PDU. En d'autres termes, la pari de contrebalancer la tendance d'une faible ouverture à la population semble avoir été gagné.

4 Contenu du Plan

Si la phase scénario n'a duré que trois mois, elle a profité d'un lourd diagnostic qui a fait l'objet de nombreuses réunions de travail, d'information, et de validation et qui avait posé les premiers jalons des scénarii en affichant les orientations à suivre et les moyens à mettre en œuvre pour y arriver.

Quatre scénarios ont été élaborés à l'horizon 2005, pourtant il n'y en a que trois, respectivement classés A, B et C du moins volontariste au plus volontariste, qui peuvent s'apparenter à des scénarios PDU. En effet, le premier dit « fil de l'eau » est une évaluation théorique et tendancielle des déplacements en 2005 en prenant comme base la situation actuelle (c'est-à-dire l'enquête déplacements réalisée en 1998) et en supposant qu'aucune mesure volontariste, y compris celle du tramway, soit prise.

Faisant la part belle à la voiture aux dépend des autres modes (augmentation de 2,2 points de la part modale VP et baisse de 1 point de celle des TC et de 1,1 point pour les modes doux), ce scénario est inapplicable parce qu'en contradiction avec les obligations légales d'un PDU. Alarmiste, il cherche avant tout à valoriser les effets escomptés des autres scénarios en montrant le renversement de tendance qu'ils permettent même lorsque leurs résultats en matière de mode doux sont négatifs. Par ailleurs, il justifie la mise en place du tramway en donnant une image volontariste au scénario A qui ne fait pourtant qu'intégrer des aménagements déjà prévus et qui, par voie de conséquence, pourrait davantage prendre le nom de *Fil de l'eau*. En effet, le scénario A, dit *Sensibiliser chacun à une autre façon de vivre sa ville,* a été conçu comme le scénario prenant en compte les projets déjà étudiés en faveur des modes alternatifs à la VP et en particulier la ligne nord-sud du projet de tramway. Son principal enjeu est de rendre les transports en commun performants et attractifs. Aussi, escomptant une diminution de la part modale VP (-0,3 point) au profit d'une augmentation de celle des TC (+0,9 point), celle les modes doux ne connaît pas un sort aussi heureux : la marche à pied perd 0,5 point et les vélos 0,1. Plus ambitieux, le scénario B, dit *Renforcer les offres alternatives à l'automobile en ville,* consolide le scénario A notamment dans le domaine des déplacements interurbains (SNCF et cars), des modes doux, du stationnement et de l'intermodalité. En effet, si la part modale de la marche perd encore 0,2 point, la VP en perd 1,6 au profit des TC qui en gagnent 1,1 mais aussi des vélo avec +0,7 point. Le scénario C, dit *Offrir à tous la liberté de se déplacer dans un espace de vie agréable*, a été conçu à l'échelle de l'agglomération comme un schéma de déplacements multimodal à long terme. Le plus volontariste par les aménagements qu'il propose (avec notamment une deuxième ligne de tramway est-ouest) il se fixe également les objectifs les plus ambitieux : une baisse de la part modale VP de 3,6 points au profit d'une augmentation de 2,3 points pour les TC, de 1,3 point pour les vélos et d'une stagnation pour la marche.

Le projet de PDU arrêté est une combinaison entre le scénario B et le C. Considéré comme la meilleure réponse aux enjeux déplacements, c'est le schéma de déplacements multimodal à long terme qui a choisi. En d'autres termes, les ambitions PDU de l'agglomération caennaise sont de mettre en place le scénario C. Pourtant, Viacités précise que si une bonne partie des actions envisagées pourra être réalisée

dans les cinq prochaines années, la mise en œuvre totale de ce scénario ne verra le jour que dans un délais au-delà des dix des années à venir. Aussi, la conception des scénarios en gradation des propositions (le scénario B conserve les propositions du A et en agrège de nouvelles, et le scénario C fait de même avec le B) permet à l'autorité de retenir le scénario C en tant que Projet PDU à terme tout en justifiant une mise en œuvre sur cinq ans qui ne se veut autre que la traduction du scénario B.

Pour répondre aux six orientations de la loi sur l'air, le Plan de déplacements urbains caennais s'organise autour de six thèmes qui ont donc pour objet à terme de développer le schéma de transport multimodal à l'échelle de l'agglomération.

- *Environnement, cadre de vie, santé.* Premier thème, il confirme l'accroche environnementale désormais donnée aux déplacements caennais et, par voie de conséquence, au TCSP. Outre les actions ayant trait à la pollution de l'air et au bruit (telles que la réalisation d'un réseau de bornes électriques ; l'incitation au renouvellement en véhicules propres de la flotte des grands employeurs ; le revêtement de chaussées antibruit ; l'augmentation des contrôles et la répression contre les émetteurs de bruits intempestifs…) cette entrée qualité de vie, qui propose des campagnes de communication et de sensibilisation, intègre également la sécurité routière (à travers notamment une réduction de la vitesse en ville et un nouveau traitement des axes déterminés comme les plus accidentogènes) ainsi que l'amélioration du cadre de vie (proposant un réaménagement des entrées de ville qui partage la voirie entre les différents usagers afin de sécuriser leur déplacements et qui prend en compte la nature des quartiers traversés afin de donner une image de qualité urbaine pour l'agglomération).

- *Transports collectifs, y compris réseau ferroviaire.* Thème central dans le PDU, il en est également le plus imposant dans le document. Il propose des actions selon quatre sous-thèmes. (i) Le *réseau urbain* est soumis à la réalisation de la première ligne de tramway nord-sud et à la restructuration du réseau de bus urbain qui doit répondre, tout en accompagnant la mise en service du tramway, aux carences des liaisons inter-quartiers à Caen, à

Hérouville ainsi qu'à Mondeville et à la faiblesse des liaisons inter-communes périphériques. (ii) Le *réseau interurbain* (Bus Verts) est restructuré, en fonction du nouveau réseau de la CTAC, en vue d'améliorer l'offre en complément des lignes régulières et en dehors des heures de pointe. Pour ce faire, sont proposés : une desserte des stations d'échanges ; une ouverture des lignes Bus Verts aux usagers du PTU ; un renforcement des lignes virtuelles (aller-retours quotidiens pour 42 communes périphériques mise en place en compléments des lignes régulières) passant de 2 à 8 aller-retours par jour ; et un renforcement de l'offre sur les communes les plus urbanisées, extérieures au PTU. (iii) Le *réseau ferroviaire* est pris en compte pour répondre aux besoins des pendulaires et aux flux des étudiants. Les actions proposent, d'une part, la mise en place de nouvelles haltes ferroviaires qui feront l'objet de parc de stationnement d'accueil et de correspondances avec les TC urbains et, d'autre part, une densification des dessertes du matin et du soir. (iv) Dernier sous thème, *l'intermodalité et les systèmes d'information* se présente comme l'action nécessaire au bon fonctionnement des différentes mesures avancées en matière de TC. Agréger à un centre de mobilité multimodal permettant d'informer les usagers en temps réel sur les temps de parcours comparées des différents modes, la volonté est de mettre en place un pôle multimodal ainsi que des parkings relais gardés et sécurisés (pour voitures et vélos) offrant une tarification attrayante (forfait stationnement plus aller-retour TC) et des services de proximité.

- *Modes doux et modes alternatifs*. Deuxième thème le plus détaillé après celui des TC, s'il propose des actions en faveur de la marche à pied à travers notamment la mise en place de nouvelles zones 30 accompagnées d'aménagements incitant l'automobiliste à réduire sa vitesse (stationnement en chicane, élargissement et surélévation des trottoirs…), c'est l'enjeu vélo qui prédomine. Il est considéré comme le mode le plus susceptible de reconquérir des parts de marché dans le système des déplacements car 50% des parcours réalisés dans le PTU font moins de 3 km. Aussi, dans une logique d'optimisation de l'offre, un réseau cyclable intercommunal d'un linéaire de 105 km (pour 40 km actuellement) est élaboré à l'échelle du PTU

de manière à relier les pôles entre eux et de constituer une trame lisible. Par ailleurs, des principes d'aménagements cyclables sont précisés selon les quartiers traversés et les axes empruntés afin d'organiser au mieux la cohabitation entre les différents modes. Le stationnement vélo est lui aussi largement pris en compte en proposant différents types de parking selon les lieux et les besoins. Enfin, pour que le réseau vélo soit utilisé au mieux, une stratégie de promotion des déplacements à bicyclette est mise en place. Outre son accès dans les bus, le tramway et les zones piétonnes il est prévu l'édition de carte du réseau et des aménagements de stationnement, une extension à l'ensemble du campus universitaire d'un parc locatif gratuit et un système de vélo partagé accessible aux habitants de l'agglomération contre une faible participation annuelle.

- *Personnes à mobilité réduite*. Outre les transports en commun qui devront être aménagés avec des planchers bas et surbaissés, la prise en compte des PMR se traduit également par une continuité des déplacements qui s'accompagne d'un abaissement des trottoirs aux abords des passages piétons ainsi que d'un marquage au sol et des signaux sonores pour les non-voyants.

- *Usage de la voirie et de la circulation*. Proposant de nouvelles infrastructures routières qui pourraient *a priori* faire tache par rapport aux attentes d'un PDU, le document précise qu'il ne fait qu'intégrer des aménagements déjà prévus par le DVA et le schéma directeur et il les justifie en les présentant notamment comme un moyen pour assurer la continuité du trafic de transit à l'extérieur de l'agglomération. Par ailleurs, un principe de fonctionnement du réseau de voirie est mis en place afin de réduire le trafic de transit en centre-ville, d'améliorer le stationnement, et de libérer de l'espace voirie au profit des TC et des modes doux. Il est définit par trois anneaux concentriques : l'anneau 1 correspond au boulevard périphérique qui gère le trafic de transit et d'échange ; l'anneau 2 correspond aux boulevards de contournement qui gèrent les trafic d'échange et inter-quartiers ; l'anneau 3 correspond aux voies de protection du centre et d'accès à la desserte fine du centre-ville. Enfin,

cette réorganisation de la voirie s'agrège à la création du centre de mobilité (décrit précédemment) qui a pour but de favoriser l'information multimodale.

- *Stationnement et livraisons*. Les mesures en matière de stationnement affichent également un renversement des tendances. Alors que la ville de Caen se caractérise à la fois par une offre abondante et en grande partie gratuite, les actions proposent une réduction de 850 places en surface en centre-ville et une extension du périmètre payant (avec un centre-ville totalement payant à échéance du schéma des déplacements) qui privilégie le stationnement de courte durée. En contrepartie, et toujours dans une logique d'intermodalité, elles rappellent la mise en place de parcs d'échanges aux abords du centre-ville (600 places) et de parc relais desservis par le tramway (1500 places). En outre, cette politique de stationnement est confirmée par une évolution des normes dans le POS visant à limiter les capacités de stationnement pour les activités et bureaux lorsque les sites sont bien desservis par les TC. Quant aux livraisons de marchandises, les propositions, qui se décrivent comme la rationalisation de la distribution urbaine et un stationnement le plus judicieux possible, sont davantage des objectifs que des actions à proprement parler. Cependant, bien que cela reste une innovation qui doit encore être concertée avec les professionnels et la CCI, Viacités affiche la volonté de mettre en place un système de centre de distribution urbaine (CDU) visant à faciliter l'organisation des tournées.

L'intermodalité s'avère être le thème transversal de la démarche PDU caennaise. Alors que le principal objectif de l'autorité reste le tramway, si ce dernier prend la place d'honneur dans le document, les autres thèmes ne sont pas pour autant classés au rang de mesures subalternes. Au contraire, ils deviennent des mesures nécessaires pour la réussite du TCSP. Les différentes actions qu'ils proposent se recoupent régulièrement, et des abandons ponctuels sembleraient *a priori* déstabiliser l'ensemble de la procédure. De plus, le volontariat de leur mise en place est confirmé par des aménagements précisés dans l'espace et dans le temps, toujours accompagnés d'une prévision budgétaire et, pour la plupart, d'une cartographie explicite. En outre, à l'image d'une démarche qui a joué le pari de la concertation, le document est

également gourmand de communication. Tous les thèmes proposent une communication pour accompagner leur mise en place. Effet de zèle après la concertation désastreuse du TVR ? Peut-être, mais la communication insufflée par le PDU n'en est pas moins devenue une des clefs de la mise en œuvre du PDU. Outre la création du centre de mobilité multimodal, qui s'avère être l'innovation locale majeure en terme de communication sur les déplacements, de nombreux moyens de communications ponctuels déterminent la bonne mise en œuvre des différentes actions.

5 Mise en œuvre et suivi

Le calendrier prévisionnel des investissements engendrés par les actions PDU est divisé en deux parties : à court et moyen terme (horizon de 2005) et à long terme (horizon 2010-2015). Pour chacune de ces deux échéances le budget estimé est d'environ 2500 MF soit un total de 5000 MF pour aboutir au schéma multimodal des déplacements.

Une lecture plus fine des dépenses montre que si l'investissement est très lourd il en incombe essentiellement à des aménagements prévus par ailleurs du moins pour la première échéance. En effet, après soustraction de la première ligne de tramway (1250 MF) et des nouvelles infrastructures routières (940 MF) il reste à peine plus de 300 MF alloués aux autres mesures à l'horizon 2005. Quant à la seconde échéance, les 940 MF destinés aux nouvelles infrastructures sont encore une fois des aménagements prévus par ailleurs et l'autorité dispose d'une quinzaine d'années pour trouver les 1100 MF d'investissement nécessaires à la réalisation de la seconde ligne de tramway qui, elle l'espère, se justifiera par la première, et les 400 MF nécessaire aux autres mesures. En d'autres termes, par rapport au 5000 MF nécessaires pour mettre en œuvre la globalité du schéma des déplacements, les réels nouveaux investissements incombant au PDU se chiffrent à 1800 MF et, par voie de conséquence, s'avèrent plus abordables.

Après les TC et les nouvelles infrastructures routières, le plus gros investissement concernera le stationnement (plus de 230 MF) qui, outre les parkings-relais et d'accueil accompagnant les transports en commun, propose notamment un réaménagement des espaces publics majeurs (160 MF) en relation directe avec le développement des modes doux. Développement nécessitant un budget d'environ 170 MF, soit le plus imposant, avec celui de l'environnement et de la sécurité (170 MF) après le stationnement. Viennent enfin les mesures qui ont trait aux PMR (58 MF) et à la livraison (15 MF). Par ailleurs, le détail des dépenses montre que, d'une échéance à l'autre, les investissements augmentent pour chacune des mesures et parfois de manière considérable. C'est notamment le cas des modes doux qui voient leur budget passer de 60 à 108 MF confirmant par le fait le changement de cap adopté en matière de déplacements par l'autorité.

Quant au suivi du Plan de déplacements urbains, il est mis sous la responsabilité d'un comité consultatif qui, assisté d'un groupe permanent de techniciens, d'élus et d'associations, regroupera les différents maîtres d'ouvrage afin de respecter les engagements ou de les recadrer si nécessaire tout en prévenant les contentieux. Il se réunira au moins deux fois par an, les comptes rendus de ses réunions seront adressés aux collectivités partenaires et une évaluation annuelle sera transmise, pour information et avis, aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales. Ces dernières participeront également à une information mutuelle de leurs projets et de leurs décisions. Impliquant les différents acteurs de l'agglomération dans le suivi PDU, Viacités parle d'assurer ensemble la cohérence de l'évaluation mais elle précise également que cela permet de partager la responsabilité du PDU. Par ailleurs, outil technique, un observatoire des déplacements est mis en place afin de mesurer et d'analyser l'impact des politiques des déplacements sur la base des indicateurs et des objectifs définis dans le PDU. De plus, alors que l'enquête ménages déplacements de 1998 n'intégrait pas l'évolution socio-économique, l'observatoire prendra en compte le suivi des comportements des habitants de l'agglomération tout en appréciant les services qualitatifs rendus aux usagers. Dans ce sens, l'information et la communication qui ont été au cœur de la démarche et du document restent présentes dans sa mise en œuvre.

Liste des entretiens effectués à Caen

Monsieur RABEC, Directeur d'études, Syndicat Intercommunal d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération caennaise, le 13 février 2001.

Monsieur DELBOS, Chargé d'études, Syndicat Intercommunal d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération caennaise, le 13 février 2001.

Monsieur PADOVANI, Président du Groupement pour l'insertion des personnes handicapées physiques, le 13 février 2001.

Monsieur PEUGNET, Chargé d'études, Chambre de commerces et d'industries de Caen, le 13 février 2001.

Monsieur STAEL, Chef de projet tramway à la Compagnie des Transports de l'Agglomération Caennaise (CTAC), le 13 février 2001.

Monsieur VAYSSETTE, Association droits et défenses du piéton et Association Ligue contre la Violence Routière, le 14 février 2001.

Madame HUYN VAN DAT, Chargée d'études responsable du PAC, DDE du Calvados, le 14 février 2001.

Monsieur BONNIN, Association des usagers des transports en commun de l'agglomération caennaise, le 15 février 2001.

Monsieur MANAL, Association des usagers des transports en commun de l'agglomération caennaise, le 15 février 2001.

Monsieur MARC, Président de Viacités et adjoint à la ville de Caen délégué à l'urbanisme, le 15 février 2001.

Monsieur CAEN, Association les Dérailleurs, le 15 février 2001.

Madame SALMON, chargée de mission PDU(aujourd'hui à la CGEA), le 20 février 2001.

Références bibliographiques relatives au PDU de Caen

DDE du Calvados, *Plan de déplacements urbains, Porté à connaissance des services de l'Etat*, avril 1998, 37 p.

http://www.district -grand-caen.fr

http://www.ville-caen.fr

http://www.lapolitique.com/elections/municipales/caen.cfm.

http://caen.fubicy.org/clousncf.htm.

http://www.calvados.equipement.gouv.fr/présentation.htm

http://www.andl.asso.fr/bel/Article/bel152/pdu_témoins.htm

Le lettre du Gart, n°141, *Caen : utilité publique ?*, mai 1998.

Le Monde, Terminus pour le tramway sur pneus de Caen, le 18/06/98.

Le Monde, Caen aura son tramway sur pneus, le 10/08/99.

Viacités, *Avis des personnes consultées sur le PDU de l'agglomération caennaise*, 27 octobre 2000.

Viacités, *SITU, Lettre trimestrielle d'information des travaux du réseau tram et bus*, décembre 2000.

Viacités, *Projet de plan de déplacements urbains de l'agglomération caennaise*, octobre 1999, 126 p.

Ville de Caen, *Projet de Ville, Caen dessine son futur : 2000-2010*, février 2000, 94 p.

Trajets d'Avenir, n°1, publication sur l'actualité du PDU de l'agglomération caennaise, mars 1999, Viacités.

Trajets d'Avenir, n°2, publication sur l'actualité du PDU de l'agglomération caennaise, juin 1999, Viacités.

Descriptif monographique du PDU de Mulhouse

1 Contexte et enjeux

1.1 Le SITRAM au centre du PDU

A l'intérieur du périmètre des transports urbains (PTU) mulhousien, le syndicat intercommunal des transports de l'agglomération mulhousienne (SITRAM) est l'autorité organisatrice (AO) des transports publics et, par voie de conséquence, elle est responsable du PDU.

Le SITRAM regroupe 16 des 19 communes de l'agglomération mais, pour l'étude du PDU, son périmètre a été élargi à l'ensemble des communes de l'agglomération. Syndicat à vocation unique, il partage son périmètre d'action avec une multiplicité d'organismes communautaires : Communauté de communes du bassin potassique, Communauté de communes de l'agglomération mulhousienne, District de l'Ile Napoléon, Communauté de communes des collines. Bien que ces derniers ne regroupent qu'une minorité de communes, les compétences intercommunales mulhousiennes, allant de la gestion des déchets à l'urbanisme, sont donc largement éclatées.

Seule la compétence transport est clairement affichée sur l'ensemble de l'agglomération. L'exploitant transport, TRAM (transports de l'agglomération mulhousienne), rattaché au groupe AGIR, est explicitement associé au SITRAM. D'une part, il ne travaille avec aucun autre des organismes communautaires et, d'autre part, on y retrouve les mêmes responsables. Le président des TRAM, Eugène Riedweg, est également vice-président du SITRAM. C'est d'ailleurs le même personnage qui, en tant que premier adjoint à la ville de Mulhouse, a en charge le dossier des déplacements.

1.2 Du PDU version Loti au PDU version Laure : un TCSP

Eugène Riedweg rappelle que, pendant plus de quarante ans, Mulhouse a accompagné la voiture. La trame urbaine, marquée par des voiries deux fois deux voies au cœur de l'agglomération, semble-t-il démesurées pour une commune de 120.000 habitants, en est caractéristique. De plus, la ville est soumise à une concentration du trafic de transit en centre ville due à une organisation arborescente et radiale des voies sur deux axes Nord/Sud et Est/Ouest.

Face à ce constat, si « l'autoroute et la Peugeot 206 s'avèrent être encore des éléments phares de la promotion mulhousienne » (entretien avec Monsieur Welter, Alsace Nature, le 09/08/00), depuis la fin des années 80 la ville cherche à sortir de cet adage du tout à la voiture. En effet, dès 1991, le SITRAM se lance dans l'élaboration d'un PDU, à l'époque version Loti, qui concluait par la nécessité de mettre en place un transport en commun en site propre (TCSP).

Ce premier PDU ne relevait ni déficiences fortes ni lacunes graves du système TC (SITRAM, juin 1991, Rapport n°2 de diagnostic du PDU de Mulhouse). Au contraire, il faisait remarquer que le réseau TRAM avait atteint une réelle maturité en adéquation avec la morphologie de l'agglomération et avec les principales demandes TC. A savoir, un réseau en étoile de moins en moins dense de l'hypercentre vers la périphérie. De plus, il avait un niveau comparable à celui d'agglomérations similaires tant en termes de fréquence, d'amplitude, de vitesse commerciale, mais aussi de qualité d'information, de tarification moderne, d'image ou encore de productivité. Aussi, loin de remettre en cause son réseau TC, le SITRAM cherchait à le développer. Pour ce faire, il préconisait la mise en place d'un trolleybus qui, aux vues des agglomérations de même taille, se présentait comme le TCSP le mieux adapté. Définit comme une technologie relativement peu coûteuse, il devait entraîner un changement d'image du transport public tout en attirant la clientèle encore non captive.

Cherchant à mettre en place « une procédure de restructuration secteur par secteur » (ibidem), une des principales ambitions du PDU Loti était de profiter du réseau TC

pour relancer l'évolution urbaine de certains quartiers défavorisés. C'est en collaboration et en coopération avec tous les organismes de l'agglomération concernés que le travail devait s'effectuer. Un simple réseau transport prenait ainsi des airs de projet urbain. Autrement dit, alors qu'il n'en avait pas les compétences, le SITRAM venait proposer, voire imposer, des solutions urbaines aux différentes collectivités en place. Paradoxalement, les orientations se cantonnaient essentiellement à l'aspect routier. Hormis le TCSP qui se présentait un peu comme l'arête dorsale du document, les différentes intentions qui avaient pour ambition de « structurer, de répartir ou encore de gérer l'espace public » (ibidem) s'attachaient au stationnement, à la circulation motorisée, ou encore au trafic de transit.

Pour résumer, le SITRAM justifiait l'élaboration d'un PDU Loti par un besoin de restructuration urbaine, et les moyens qu'il proposait pour y arriver étaient très orientés transport avec, en toile de fond, un choix clairement prononcé pour un trolleybus ou, du moins, pour un transport en commun en site propre. Ce premier PDU n'a finalement jamais été adopté, mais il a inscrit l'agglomération dans la lignée des villes à TCSP. En effet, cinq ans plus tard, la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (Laure) permet à Mulhouse de relancer un PDU qui, encore une fois, aura comme principal objectif de mettre en place un TCSP.

A la différence du premier PDU qui s'inscrivait dans ce qui pouvait être appelé une politique d'aménagement urbain, le PDU Laure s'affiche clairement comme une politique des déplacements, voire des transports, s'organisant autour d'un TCSP qui, selon les responsables, répond directement à l'orientation principale de la loi : une diminution de la place de l'automobile. Parce que c'est un ouvrage sur voirie, il entraîne une réduction de l'espace voiture et donc une diminution du trafic automobile. De plus sa mise en place ne devrait poser aucun problème majeur. Le surdimensionnement des artères permet à la fois de conserver l'espace indispensable à la desserte du centre ville et de supprimer l'espace nécessaire au trafic de transit.

Si le tracé de base du TCSP avait déjà été défini dans le cadre de l'élaboration du PDU Loti, en 1996 les études portant sur le mode de transport ont été reprises sur de nouvelles bases. Les élus du SITRAM ont montré un vif intérêt pour un système

novateur consistant à créer un réseau urbain de tramway et de le raccorder à des voies ferroviaires existantes et particulièrement denses autour de Mulhouse. C'est ainsi qu'en 1999, le trolleybus a laissé la place au tram-train, défini comme le mode le plus adapté au contexte régional (SITRAM, Projet PDU de l'agglomération mulhousienne, avril 2000). Il devrait en effet générer un report modal vers les TC tant au niveau des déplacements internes à l'agglomération (avec le tramway) qu'au niveau des déplacements avec le Sud de l'Alsace (avec le tramway d'interconnexion). Néanmoins, pour ne pas confronter sa réalisation à un report du trafic de transit sur des voiries inadaptées traversant les quartiers habités les plus denses, le PDU prévoit un autre équipement de taille : un système d'évitement du centre de l'agglomération. Basé essentiellement sur l'utilisation de voies existantes, il doit tout de même entraîner la réalisation d'une voie sur berge empruntant un axe Est/Ouest d'accès à la futur gare TGV.

En 1999, le PDU de Mulhouse se présente donc comme une réponse technique à l'augmentation du trafic automobile et à un risque d'asphyxie de l'hypercentre qui se traduit avant tout par la réalisation d'un grand projet : le tram-train, nécessitant à son tour la mise en place d'un autre grand projet : une voie de contournement.

2 Fondement de la démarche

Lancée en février 1999 et arrêtée en avril 2000, l'élaboration du PDU Laure mulhousien s'affiche officiellement comme une des plus rapides de France. Pourtant la réflexion ne date pas d'hier. Bien qu'avortée, la démarche du PDU Loti a servi de référence à l'élaboration du prédiagnostic et du diagnostic. L'enquête ménages déplacements, l'enquête circulation et plus précisément les différentes études qu'elle avait déjà instituées sur les interfaces transports – circulation – stationnement, sur la desserte des TC, sur les TRAM et la logique des déplacements ou encore sur les quartiers défavorisés, ont été une base importante du PDU Laure. Ce premier balayage a permis d'aller plus loin ou plus vite sur les nouveaux thèmes demandés par la loi tels que la pollution, les modes doux, l'intermodalité…

Quant aux autres procédures de planification territoriale, elles n'ont eu qu'une faible influence sur le PDU. Datant de 1977, le schéma directeur, loin de servir de référence, est aujourd'hui en cours de révision et le dossier de voirie d'agglomération (DVA) n'existe pas. Seules les différentes analyses réalisées pour l'élaboration du projet de plan régional pour la qualité de l'air (PRQA) se sont avérées influentes dans la prise en compte des orientations relatives à la pollution. Enfin, parce que les plans d'occupation des sols doivent être rendus compatibles avec le PDU, ils rentrent aujourd'hui pour la plupart dans une procédure de révision. Avant sa mise en cohérence, le PDU semble en fait avoir suscité un réveil général des différentes démarches de planification sur le territoire mulhousien.

Cette remise à plat de la planification mulhousienne est d'ailleurs un enjeu que l'Etat a bien compris. Il s'est, en effet, montré un référent très présent dans la démarche PDU. Le Porter à connaissance (PAC), élaboré par le service urbanisme et habitat de la DDE du Haut-Rhin, s'est révélé très détaillé et très attentif à la mise en place du PDU. Tout d'abord il fait partie des rares PAC arrivés à l'heure, autrement dit en amont de la procédure. Ensuite, il ne s'est pas limité à recenser les points faibles et les points forts de l'agglomération mais il a adopté une démarche très pédagogique explicitant la cohérence des différentes démarches de planification sur le territoire mulhousien, traçant un diagnostic exhaustif de l'expérience locale, et affichant clairement les objectifs et les enjeux de l'Etat tout en donnant des pistes de travail. Enfin, si son élaboration a su profiter des différents services de la DDE, elle a également su organiser une première concertation avec de nombreux services externes tels que la DRE, la Préfecture, le CETE, l'ADEME, la SNCF ou encore le centre hospitalier de Mulhouse.

L'ouverture de l'élaboration du PAC aux acteurs externes à la DDE semble avoir fait écho à la procédure PDU. En effet, bien que l'instance première du PDU reste très nettement mulhouso-mulhousienne, avec Jean-Marie Bocquel – maire de Mulhouse et président du SITRAM - en tant que VRP national du PDU et Eugène Riedweg – à la fois premier adjoint à la mairie de Mulhouse, vice-président du SITRAM et Président des TRAM – en tant qu'élu responsable de la démarche et régulièrement décrit comme le Monsieur PDU à Mulhouse, le plan de déplacements urbains a largement

ouvert son élaboration aux différents acteurs de l'agglomération. Ont été invités un délégué de chacune des communes du PTU élargi, la Région Alsace, le Département du Haut-Rhin, la DDE, la direction régionale de la SNCF, l'entreprise TRAM, la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) et les chambres de métiers, les entreprises de transport interurbain, les entreprises de transport routier, les taxis mais aussi des associations d'usagers des transports collectifs et des autres modes de déplacements. De plus, hormis le Département qui ne s'est jamais présenté aux différentes réunions de travail, chacun de ces acteurs s'est régulièrement associé à la démarche supervisée par l'agence d'urbanisme de la région mulhousienne (AURM).

3 Processus d'élaboration

Devant l'abondance d'institutions communautaires sur le territoire de l'agglomération mulhousienne, pour ne pas rentrer dans des contestations trop politiques, le SITRAM s'est évertué à ouvrir le débat sans l'imposer. Parce qu'aucun autre organisme n'avait les compétences et la neutralité propres à la coordination des enjeux de chacun des acteurs, le choix a été de confier cette mission à l'agence d'urbanisme de la région mulhousienne. Habituée à travailler avec différentes communes et organismes communautaires de l'agglomération, elle s'est en effet présentée comme la mieux placée pour assister la maîtrise d'ouvrage dans l'établissement des cahiers des charges des études particulières à entreprendre et dans l'assistance des phases de consultation et de concertation, ainsi que pour les actions de communication. Pour mener cette délégation, l'AURM a confié le rôle de chef de projet à son chargé d'étude principal, Jean-Christophe Chadanson. D'une part le plus ancien il était aussi le plus expérimenté, d'autre part sa polyvalence Transport / Planification / Economie répondait le mieux aux enjeux du PDU.

Pour élaborer le Plan de déplacements urbains de Mulhouse, deux entités se sont constituées : le comité de pilotage et une série de groupes de travail thématiques.

Le comité de pilotage a été ouvert à un large éventail d'acteurs. Sont représentés les différentes communes membres du SITRAM, les trois communes hors PTU mais

appartenant à l'agglomération (au sens INSEE), la région, le département, la DDE, les exploitants, les chambres consulaires, les taxis, et les usagers transports. Une fois mis en place, le comité de pilotage a confié la tâche technique à cinq groupes de travail thématiques composés des différents membres de ce même comité ainsi que des représentants de l'ADEME et de plusieurs associations tels que la fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT), le comité d'action deux roues (CADR) ; la ligue contre la violence routière. Chaque atelier s'est vu attribuer des fonctions spécifiques. Le premier s'occupe de l'organisation du réseau viaire et du stationnement, le second traite les modes non polluants, le troisième réfléchit au rapport environnement/voiture, le quatrième est centré sur l'urbanisme, et enfin, pour assurer une transversalité, la volonté a été d'organiser un groupe de travail dit stratégies. Sa mission est de dégager des objectifs généraux, des principes d'actions, des scénarios et le contenu possible des études complémentaires.

Quant à la réalisation des études, elle a été confiée à un consortium de bureaux d'études regroupant Transport Technologie consult Karlsruhe Gmbh (TTK), PTV AG, Altermodal et SGTE. L'appel d'offre avait également retenu le CETE, mais il ne prenait pas assez en compte des thèmes dits secondaires comme le covoiturage ou les modes doux. Thèmes familiers de TTK ou Altermodal qui travaillent régulièrement pour des villes allemandes ou suisses depuis longtemps coutumières d'une lutte contre le développement du trafic automobile en milieu urbain.

La démarche s'est déroulée en quatre grandes étapes (SITRAM, Projet PDU de l'agglomération mulhousienne, avril 2000) : (i) Du 23 février au 23 septembre 1999, pour expliciter les attentes locales aux bureaux d'études, chaque atelier thématique s'est réuni une fois pour engager la concertation afin de faire émerger des propositions d'objectifs à assigner au PDU et surtout des positionnements. (ii) Du 23 septembre au 31 décembre 1999, deux réunions communes aux cinq ateliers ont restitué et débattu le travail d'expertise sur les propositions de l'équipe d'étude, et une troisième réunion spécifique au comité de pilotage lui a permis de prendre connaissance du projet ainsi que des remarques des différents ateliers. (iii) Du 1er janvier au 10 février 2000 une grande phase de concertation a présenté les deux scénarios à l'ensemble des communes et des acteurs locaux. Ainsi deux associations, Alsace Nature et

l'Association des paralysés de France (APF), qui n'avaient pas encore été conviées à la démarche ont pu formuler leurs revendications. Cette troisième phase a été conclue par l'atelier stratégie qui a tiré un bilan de la concertation sur le projet. (iiii) Après avoir été arrêté par délibération du Conseil d'administration du SITRAM le 27 avril 2000, le projet de PDU a ensuite été soumis à la consultation formelle qui précède l'enquête publique nécessaire à la validation et à l'adoption du PDU.

Au vu des personnes impliquées dans la démarche, il semble que l'ensemble des acteurs, qu'ils soient institutionnels, professionnels ou associatifs, ait été conviés. Néanmoins, deux points doivent être soulignés. D'une part, l'expression de l'opinion publique au cours de l'élaboration se résume à celle des associations, en effet seule l'enquête publique ouvre ses portes à l'ensemble de la population, d'autre part, seules les associations dites d'usagers ont été conviées aux ateliers thématiques. Ainsi, Alsace Nature qui avait revendiqué son intérêt de participer à l'ensemble de la démarche a été mis sur la touche jusqu'à la troisième phase dite de consultation sur les scénarios. Par contre, l'oubli de l'Association des paralysés de France (APF) jusqu'à cette même phase n'a pas pour autant évincé ses revendications dans le document final. Au contraire, dans la présentation de ses propositions pour répondre aux grandes orientations de la loi, le projet de PDU commence par le thème des déplacements et des handicapés. Ce qui insiste sur le fait que « la prise en compte des prétentions de chacun des acteurs n'est pas à associer à leur forme d'implication, qu'ils se soient manifestés de leur propre chef ou qu'ils aient été invités » (entretien avec J-C Chadanson, chef de projet PDU, AURM, 10/02/00).

4 Contenu du Plan

L'élaboration du PDU avait conduit à faire deux scénarii focalisés sur le développement des TC. L'un dit Multimodal, considéré comme le scénario de base, était favorable à tous les modes de déplacements : TC, MAP, vélo et VP et se fixait comme objectif d'atteindre une part modale TC de 20% ; l'autre, dit Ecomobile, proposait une variante plus volontariste en terme de développement de l'usage des modes alternatifs à la VP et son objectif était d'atteindre une part modale TC de 25%.

Le projet de PDU arrêté ne correspond finalement à aucun des deux scénarii de manière spécifique mais davantage à une combinaison.

Aussi, pour répondre aux six orientations imposées par la loi sur l'air, le plan de déplacements urbains mulhousien propose cinq objectifs principaux : (i) la réalisation du tram-train, (ii) celle du système d'évitement du centre de l'agglomération ; (iii) le développement des transports collectifs et des modes doux ; (iiii) la réduction des déplacements en véhicules personnels ; (iiiii) et l'amélioration de la qualité de vie. Ces cinq objectifs sont déclinés en neuf propositions de travail qui, pour la plupart, s'organisent autour d'une amélioration du réseau TC, tant du point vue du confort, de la fréquence que de l'amplitude :

« Déplacements et handicapés » s'affiche comme la première proposition et fait écho à une mauvaise adéquation entre les besoins des handicapés et les TC : des accès impossibles aux fauteuils roulants, un oubli total des malvoyants et des malentendants, une information trop compliquée pour des handicapés mentaux.

- « Transports collectifs » répond à une trop faible attractivité des TC par rapport aux voitures. Constat appuyé par un étalement urbain accru sur l'agglomération où le tram-train se présente comme la solution technique.

- « Vélo et marche à pied » propose des aménagements d'une part pour lutter contre les coupures de leur itinéraire par les grandes infrastructures, d'autre part pour qu'ils soient pris en compte dans le développement des TC. L'objectif étant de favoriser une intermodalité propice aux développement des modes doux pour des motifs autres que de loisirs.

- « Voiries et véhicules personnels » s'attaque au trafic de transit et à la congestion du centre ville issus de l'organisation viaire en étoile. La réponse est traduite par un schéma de hiérarchisation qui vient définir des voies à vocation VP ; des voies à vocation VP + TC ; des voies à vocation VP + vélo ; et des voies à vocation VP + TC + vélo.

- « Stationnement » s'avère être un levier efficace pour changer les habitudes de déplacements et favoriser le report vers les TC. Les actions visent à favoriser le stationnement résidant et de rotation, en centre-ville, tout en réduisant celui des pendulaires. On retrouve la réalisation de parkings relais, une intensification des contrôles, une réorganisation des tarifs et un nouveau zonage.

- « Transport et livraison de marchandises » est d'autant plus important à Mulhouse que l'évolution de la législation suisse, tendant à taxer le transit des poids lourds sur son territoire, et que la mise en service du tram-train, visant à réduire la place de la voiture et des camions sur certains axes, vont compliquer le partage de la voirie. Néanmoins, la première action se limitera à un diagnostic des enjeux.

- « Cadre de vie : pollution de l'air, économie d'énergie, bruit, sécurité » conforte la mise en place du tram-train qui, garantissant un transfert des usagers VP vers les TC, permettra une économie sur le coût social des incidences de la pollution et donc une plus value pour le cadre de vie.

- « Transport et urbanisme » accompagne encore une fois le tram-train. L'ouverture de l'urbanisation va devoir être mise en cohérence avec la proximité des lignes TC qui viennent se réorganiser autour du tram-train.

- « Encourager les entreprises et les collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage » est une action qui se traduit notamment, d'une part par l'élaboration de plan de mobilité visant à identifier les besoins et les moyens d'actions mobilisables, d'autre part par la mise en place d'une structure chargée de développer l'auto-partage et de favoriser le covoiturage. Si d'autres opérations sont mentionnées, telles que des expertises sur les services alternatifs à la VP, les deux premières vont beaucoup plus loin en affichant le coût des études voire le coût du montage de projet.

Une description succincte de chacune des propositions montre que le thème du développement des TC est bien central dans la démarche PDU mulhousienne. De plus, les seuls objectifs précis concernent l'augmentation des déplacements TC (+20%) et l'augmentation de la part modale actuelle des TC dans l'ensemble des déplacements mécanisés (+4 points). En effet, hormis pour les transports collectifs, le projet de PDU arrêté est beaucoup plus frileux que les scénarii quant à la quantification des autres objectifs. L'exemple du stationnement est caractéristique. Les scénarii affichaient une réduction de 500 à 1500 places en centre ville, le projet se limite à décrire une nouvelle organisation profitant du levier stationnement sans pour autant parler d'une réduction spécifique. En effet, ce n'est qu'en minuscule à la fin du document, dans la partie hypothèses retenues pour la modélisation du projet de PDU, que l'on peut retrouver une réduction de 500 places du stationnement de centre ville.

Pour l'ensemble des orientations hors TC, le projet liste des situations de référence qu'il faut améliorer et il propose des aménagements précis accompagnés d'une énumération des partenaires associés, et toujours au moins d'une prévision budgétaire et/ou d'une cartographie explicite. En effet, seule la proposition Transport et urbanisme reste limitée à des actions à affiner qui ne se déclinent ni par un coût chiffré, ni par une cartographie. Quant au thème des marchandises, à l'image de l'ensemble des PDU, il reste l'orientation orpheline. Néanmoins, il débouche sur la promesse d'engager une étude pour laquelle un budget de 300 KF a été alloué. Ainsi, toutes les orientations sont, pour la plupart, bien traitées, on s'étonne même de voir les thèmes mineurs, comme l'encouragement des entreprises à favoriser le transport de leur employés par des moyens autres que la VP ou encore l'intermodalité, aussi bien détaillés. Cet intérêt est à corréler avec la proximité des villes allemandes et suisses, Fribourg-en-Brisgau, Karlsruhe, ou encore Bâle, qui ont mis en place depuis longtemps une politique des transports favorable aux modes alternatifs à la voiture particulière.

Enfin, parce qu'elles se présentent respectivement comme la priorité à une meilleure attractivité des TC par rapport aux VP et comme une nécessité pour réduire le trafic de transit dans la partie habitée la plus dense de l'agglomération, la réalisation du

tram-train et celle de la voie d'évitement de l'hypercentre s'avèrent être les fils conducteurs de tout le projet PDU. Pourtant, le deuxième projet est beaucoup plus prudent, il n'est en effet jamais cartographié en tant que tel. Ce qui, encore une fois, affiche le tram-train comme la volonté première du PDU. Volonté régulièrement confortée par l'exemple du tramway strasbourgeois, « Strasbourg étant un peu considérée à Mulhouse comme la grande sœur » (entretien avec M. Kisseleff, Directeur du service Urbanisme et Habitat, DDE du Haut Rhin, le 09/08/00).

5 Mise en œuvre

A partir du logiciel « DAVISUM », l'actualisation du modèle de simulation des flux a permis d'une part la construction d'hypothèses sur l'état actuel des déplacements et des part modales en 1999, d'autre part la proposition de moyens nécessaires aux ambitions affichées par le PDU. A savoir, des objectifs quantifiés qui se résument à une augmentation de 20% des déplacements TC dans l'agglomération et de quatre points de la part modale actuelle des TC dans l'ensemble des déplacements mécanisés, contre une réduction de quatre points des VP, et des objectifs qualitatifs sur la réduction des flux de transit et sur l'amélioration du cadre de vie.

Les calculs du logiciel viennent confirmer le rôle fédérateur du tram-train qui permet de répondre à chacun des objectifs voire de les dépasser. Par contre, il vient préciser l'objectif du PDU qui est de réduire le trafic automobile en part relative. C'est-à-dire que la part modale VP passe de 80% à 76% mais que le nombre de déplacements VP internes à l'agglomération augmente de 2%. Loin d'être contradictoires, ces deux résultats s'expliquent par un taux de motorisation, une population globale et une proportion d'adultes plus élevés à l'horizon 2010. Autrement dit, sans le tram-train la part modale TC continuerait de baisser devant l'augmentation des VP.

Formule philosophale du PDU mulhousien, le tram-train représente également l'enveloppe budgétaire la plus élevée : 2471 MF d'investissement et 35 F pour l'exploitation du véhicule/kilomètre. On comprendra que sa mise en place associe un large éventail de partenaires regroupant le SITRAM, les TRAM, la Région Alsace, le

Département, la SNCF et Réseau ferré français (RFF) qui, tous, sont impliqués dans le financement du projet. Néanmoins, ce partenariat n'est pas une exception. Chacun des programmes d'action, visant à mettre en place les cinq axes, intègre de nombreux acteurs. On retrouve régulièrement le SITRAM, les TRAM, la ville-centre et les différentes communes de l'agglomération et plus ponctuellement les associations, sur des thèmes nouveaux comme les déplacements et les handicapés, les chambres consulaires, sur des dossiers épineux tels que le stationnement, ou encore l'Etat, en tant qu'institution compétente, sur la voirie notamment. Quant à l'AURM, elle est peu présente. Elle n'intervient qu'une seule fois pour une mission d'expertise sur les services alternatifs et sur les enjeux de mobilité en TC, en modes doux, covoiturage et autopartage. Elle semble en fait être davantage impliquée dans les mesures de suivi.

Parce qu'elle a supervisé l'élaboration du PDU, les responsables tablent sur l'AURM pour en coordonner la mise en œuvre. Pourtant, cette volonté n'est pas mentionnée explicitement dans le document qui s'attache avant tout à montrer la nécessité de mettre en place des modalités d'évaluation et de suivi pour réussir à transformer les principes d'action en projet (SITRAM, Projet PDU de l'agglomération mulhousienne, avril 2000). En effet, s'appuyant sur les observatoires du stationnement et du PDU respectivement mise en place par les villes de Metz et Lyon, les rapports intermédiaires se sont essentiellement efforcés de faire valider l'idée avant d'en choisir l'agent coordonateur. Ainsi trois principes sont exposés dans le document final :

- Constituer le Comité de pilotage de suivi. Présidé par un membre du bureau de l'AOTU, il regroupera l'ensemble des maîtres d'ouvrage du PTU, sa mission sera de réaliser de manière opérationnelle le programme d'action du PDU en validant les projets proposés et en analysant les résultats afin de dégager de nouvelles pistes d'actions.

- Définir une mission de suivi et d'évaluation destinée à un maître d'œuvre. Organisé autour d'un observatoire des déplacements, des impacts du tram-train et du schéma de rabattement des bus, ce deuxième principe propose également l'élaboration d'un réseau intercommunal cyclable et piéton ; d'un

plan intercommunal de la vitesse, du bruit et de la pollution ; ou encore une aide au montage de projet.

- Désigner un chef de projet Mobilité : responsable du suivi, du montage des projets ou actions prioritaires et de la coordination des projets. Sa mission serait notamment de coordonner les différents projets et d'en suivre la programmation, de piloter et d'animer l'observatoire des déplacements, de conseiller les employeurs sur les plans de mobilité.

Liste des entretiens effectués à Mulhouse

CHADANSON Jean-Christophe, chef de projet PDU de Mulhouse, Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne (AURM), Mulhouse, le 10/02/2000.

FRIEDRICH Jean, représentant de la Fédération Nationale des Associations des Usagers des Transport (FNAUT), Mulhouse, le 09/08/2000.

KISSELEFF Igor, chef de service Urbanisme et Habitat, DDE du Haut-Rhin, Colmar, le 09/08/2000.

KLETHI Jean-Roch, directeur de l'AURM, Mulhouse, 11/02/2000.

MANDROYAN Virginie, responsable de la voirie chez l'exploitant Transports de l'Agglomération Mulhousienne (TRAM), Mulhouse, le 11/02/2000.

RIEDWEG Eugène, élu responsable de la démarche PDU, 1er adjoint à la mairie de Mulhouse, vice-président du Syndicat Intercommunal des Transports de l'Agglomération Mulhousienne (SITRAM), président de l'AURM, Mulhouse, le10/02/2000.

SCHMITT M., chambre de commerce et d'industrie, Mulhouse, le 09/08/2000.

THUET M., chef de projet Tram-Train, SITRAM, Mulhouse, le 11/02/2000.

WELTER Patrice, représentant de l'association Alsace Nature, Mulhouse, le 09/08/2000

Références bibliographiques relatives au PDU de Mulhouse

AURM, DDE du Haut-Rhin, Morphologie des principales voies de l'agglomération mulhousienne : enjeux pour la hiérarchisation de la voirie du PDU en cours d'élaboration, document de travail, octobre 1999, 35 p.

AURM, SITRAM, Compte rendu n°7 des ateliers 2,3,4 et 5 du 12 octobre 1999, PDU restitution des rapports thématiques de l'équipe TTK – SGTE – Altermodal – PTV, 10 p.

AURM, SITRAM, Compte rendu n°6 des ateliers 2,3,4 et 5 du 23 septembre 1999, PDU restitution des rapports thématiques de l'équipe TTK – SGTE – Altermodal – PTV, 30 p.

AURM, Compte rendu n°1, 2, 3, 4, et 5 des différentes réunions d'ateliers, février à août 1999,.

CCI Sud Alsace Mulhouse, Propositions de la CCI pour l'élaboration du PDU, 26 janvier 2000, 7 p.

DDE du Haut-Rhin, Service habitat et Urbanisme, Porter à connaissance de l'Etat du PDU, juin 1998, 70 p.

SITRAM, Projet de PDU de l'agglomération mulhousienne, janvier 2000, 87 p.

SITRAM, Le projet tram-train – note de synthèse : les impact urbains du transport en commun en site propre, décembre 1999, 10 p.

SITRAM, PDU de l'agglomération mulhousienne – Rapport de synthèse provisoire, 15/11/99, 80 p.

SITRAM, PDU de l'agglomération mulhousienne – Développer la place du vélo et de la marche à pied, document de travail, 12/10/99, 47 p.

SITRAM, PDU de l'agglomération mulhousienne – Organisation du stationnement, document de travail, 23/09/99, 17 p.

SITRAM, PDU de l'agglomération mulhousienne – Encourager les entreprises et les collectivités publiques à favoriser l'usage des systèmes de déplacements durables, document de travail, 23/09/99, 51 p.

SITRAM, PDU de l'agglomération mulhousienne – Développer les transports collectifs, document de travail, 23/09/99, 25 p.

SITRAM, PDU de l'agglomération mulhousienne – Hiérarchisation du réseau viaire, document de travail, 14/09/99, 13 p.

SITRAM, PDU de l'agglomération mulhousienne – Transport de marchandises, document de travail, 14/09/99, 25 p.

SITRAM, PDU de l'agglomération mulhousienne – Réduire la pollution et le bruit, document de travail, 13/09/99, 58 p.

SITRAM, PDU de l'agglomération mulhousienne – Cohérence des politiques de transports et d'urbanisme, document de travail, 13/09/99, 83 p.

SITRAM, Rapport n°2 diagnostic, PDU de l'agglomération mulhousienne, juin 1991, 168 p.

SITRAM, Rapport n°1 prédiagnostic, PDU de l'agglomération mulhousienne, juin 1991, 71 p.

Descriptif monographique du PDU de Nîmes

1 Contexte et enjeux

1.1 Nîmes : une ville-centre certainement, une agglomération à voir.

A l'intérieur du périmètre des transports urbains (PTU) nîmois, restreint au territoire communal, la ville de Nîmes est l'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) et, par voie de conséquence, elle est responsable du PDU.

Malgré une aire urbaine très largement supérieure à Nîmes (222 000 habitants pour 134 000 habitants) et une agglomération (au sens INSEE) comptant 21 communes, le plan de déplacements urbains nîmois ne peut pas dépasser le cadre territorial strictement communal de la ville-centre parce que la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (Laure) fixe le périmètre du PDU sur celui du PTU. Néanmoins, aussi restreint soit-il, si ce périmètre institutionnel ne facilite pas la maîtrise d'ouvrage d'un document PDU, il ne souffre d'aucune concurrence car il n'existe pas d'intercommunalité intégrée sur l'agglomération. Exploité par la société Transports en Commun Nîmois (TCN) – initialement rattachée au groupe Via-GTI , soit depuis peu à Keolis et donc à la SNCF - le réseau TC est tout aussi seul sur son territoire communal. En effet, il n'existe ni coordination avec les TER de la SNCF ni avec le réseau de bus interurbains exploité par le Conseil Général. Pour les relations avec les communes-périphériques, un réseau routier de transport interurbain comporte 32 lignes convergeant vers Nîmes et la grande majorité des utilisateurs de ces lignes interurbaines sont les scolaires.

Pour autant la démarche PDU a été l'occasion d'élargir le PTU pour ouvrir la réflexion et les enjeux à l'échelle du bassin de déplacements. Ainsi, quatorze communes ont été agrégées au périmètre d'étude.

1.2 Un PDU avide d'intercommunalité dans un paysage institutionnel monocommunal

La ville de Nîmes s'est réellement développée à partir des années 1960 notamment avec l'arrivée des rapatriés et c'est aujourd'hui la quatrième ville de France par sa superficie, alors qu'elle n'a que 139 000 habitants. Autant dire qu'elle est très étalée et, par voie de conséquence, elle ne se prête pas facilement aux transports collectifs, le réseau coûte cher diront certains...

Néanmoins, alors qu'elle a initialement construit sur elle-même sa propre banlieue, depuis la fin des années 1980 la ville de Nîmes dépend de plus en plus de cette banlieue. Des banlieusards qui risquent de lui échapper pour aller vers la grande voisine montpelliéraine si elle n'y fait pas plus attention. Ce constat a « subitement » incité certains élus et techniciens à parier sur l'intercommunalité pour assurer la concurrence. Et pour tenter l'intercommunalité, la problématique des déplacements s'est avérée bien opportune.

Ainsi, bien que la démarche PDU ait davantage été portée par des techniciens que par des politiques, le choix de l'élu responsable a très certainement profité à l'ouverture de l'intercommunalité. Adjoint délégué à l'environnement et aux transports de la ville de Nîmes, et élu depuis 1971, Joseph Alcon, considéré localement comme le créateur de la zone piétonne et l'initiateur du tri sélectif, était également en charge du dossier épineux du traitement des déchets et de la réalisation d'un centre d'incinération à une échelle intercommunale, dossier qu'il a d'ailleurs mené à terme. Autrement dit, c'était un des rares élus, pour ne pas dire le seul, qui avait une expérience réussie de l'intercommunalité.

Enfin, les protagonistes du PDU précisent qu'ils s'en sont servis comme d'un outil pédagogique qui devait ouvrir la porte d'une nouvelle réflexion sur les déplacements et l'urbanisme à l'échelle intercommunale et, à terme, celle de nouveaux projets :

3.2 Fondement de la démarche

Lancée en septembre 1997 et arrêté en janvier 2000, l'élaboration du plan de déplacements urbains nîmois aura nécessité plus de trois ans. Pourtant, la ville de Nîmes reste parmi les premières à avoir arrêté son PDU et ce malgré une expérience quasi-nul en la matière.

En effet, orpheline de toute politique intégrée urbanisme/transport, la ville de Nîmes ne disposait d'aucun référent pour appréhender une telle démarche. Outre un plan d'occupation des sols (POS) soumis à révision dès le lancement de la démarche PDU et un programme local d'habitat (PLH) qui – malgré des objectifs visant à accueillir à Nîmes des familles qui s'installent aujourd'hui en périphérie – reste logiquement très centré sur une politique logement, en 1997 aucun document de planification territoriale n'est en mesure de poser les premiers jalons d'un diagnostic ou d'un prédiagnostic PDU. La ville ne dispose pas non plus d'une quelconque enquête ménages déplacements.

Néanmoins, grâce à la fibre PDU du technicien en charge du DVA à la DDE du Gard (Bernard Castet), l'AOTU nîmoise trouve une porte d'entrée dans la démarche. En effet, approuvé en 1999, le DVA montre le chemin. Il pose le constat d'un cercle vicieux : il y a une croissance quasi mécanique des flux automobiles liées aux modes de vie (maison individuelle, localisation des activités, étalement urbain) qui nécessitent de nouvelles voiries à nouveau saturées dans les cinq ans. Par ailleurs, l'Etat n'ayant pas dans l'immédiat les moyens de réaliser de nouvelles infrastructures routières dans l'agglomération nîmoise, le DVA affiche la promotion des transports en commun comme la principale issue des problèmes de déplacements. Promotion qui se trouve être du ressort de la collectivité locale. Dès lors, si le DVA tire la sonnette d'alarme il ne va pas jusqu'aux propositions d'actions qu'il laisse au PDU le soin d'approfondir.

L'Etat a également été moteur, ou pour le moins très présent, dans la démarche. Le Préfet se déplaçait en personne pour présider les comités de pilotage parce qu'il y avait un enjeu national fort. Entre les objectifs de l'Etat d'une diminution de moitié

des tués sur la route en cinq ans et la pole position du département du Gard pour les accidents de la route (notamment lorsque l'on sait que le Gard est également le département dans lequel on retire le moins de points au permis de conduire), le PDU nîmois s'avérait bien opportun. Les maîtres mots tenus par le Préfet tout au long de la démarche PDU ont d'ailleurs été « l'amélioration de la sécurité routière ».

Enfin, devant l'enjeu de l'intercommunalité, l'AOTU a largement ouvert l'élaboration de son PDU aux différents acteurs de l'agglomération. Mis à part les élus de la ville, l'Etat et la DDE, ont été invités la Région, le département, les élus des communes voisines (relatives au périmètre d'étude élargi) ; les exploitants transport (TCN, SNCF, Taxi), les gestionnaires de parkings, la chambre de commerce et d'industrie, la chambre des métiers, l'agence d'urbanisme de la région nîmoise ; la Direction régionale de l'environnement, la DDASS, la DRIRE, les polices nationales et municipales, les pompiers, ainsi que le monde associatif.

3.3 Processus d'élaboration

Très active tout au long de la démarche, la DDE a essentiellement été représentée par son chef de service en charge du dossier PDU : Bernard Castets. En marge des habitudes de DDE, ce dernier cherchait depuis longtemps à promouvoir des solutions contre la croissance du trafic automobile. Outre la réalisation d'un DVA alarmiste quant à la circulation automobile, il s'est largement impliqué dans la journée sans voiture en organisant dès 1998 une journée pilote « *au travail sans ma voiture à la DDE du Gard* » (qui a fait l'objet d'un film pédagogique) afin d'analyser le report modal ; ou encore, dans le cadre des missions spéciales de la fonction publique, il a réalisé une étude sur l'expérience britannique visant à diminuer le recours à la voiture pour les déplacements pendulaires.

Mais parce que la DDE seule n'a pas le pouvoir de développer les modes alternatifs à la voiture, elle avait besoin d'un répondant du côté de l'AOTU et Bernard Castets s'est entièrement occupé du recrutement d'un chef de projet PDU (validation du poste par les élus, réalisation de la fiche de poste, audition des candidats) ; de plus, auteur

du DVA et du Porter à connaissance, il a fourni la matière première sur le plan des études diagnostic ; ensuite, il a obtenu le financement des études réalisées par la ville ; enfin, il a fait passer un certain nombre d'innovations, telles que le compte déplacements ou le plan de mobilité.

Malgré le volontariat de Bernard Castets, c'est le chef de projet PDU qui a mené la barque. Venant tout droit du Certu, c'est Yonnel Gardès qui en a eu la charge. Ingénieur des travaux publics de l'Etat, il est spécialisé en ingénierie du trafic et le PDU de Nîmes s'avère être sa première expérience de terrain au sens strict du terme. Par ailleurs, si Yonnel Gardès affirme que ce premier essai a été une révélation quant au mode de fonctionnement local, il précise également que la volonté de le transformer a constitué une motivation toute particulière. Il s'est évertué à en convaincre ses collègues des services techniques mais il n'a trouvé qu'un soutien sans main d'œuvre. De plus, confiant, Joseph Alcon a laissé toute latitude à Yonnel Gardès qui aurait parfois apprécié une implication du politique un peu plus marquée pour trancher les décisions. Dès lors, menant à bout de bras une démarche bien lourde pour un seul homme et se sentant un peu oppressé par une DDE certes pertinente mais peut-être trop présente dans une procédure du ressort de l'AOTU, il a cherché de nouveaux alliés locaux. D'une part, il a beaucoup travaillé avec l'exploitant transport qui devenait le partenaire idéal dans une démarche PDU qui cherchait entre autre à redorer le blason des transports en commun. D'autre part, il a mis en place une lourde procédure de concertation visant à bénéficier du soutien et du concours de la population.

Ainsi, outre la participation d'un grand nombre d'acteurs institutionnels et du monde associatif aux comités de pilotage et technique, du lancement de la démarche à l'approbation du PDU les occasions de concertation ont été multiples : des brochures et des plaquettes, des numéros spéciaux de la revue municipale, des expositions itinérantes et permanentes, des réunions publiques, des questionnaires à la disposition du public, un micro trottoir, un film pédagogique, des opérations de sensibilisation telles que « la journée sans voiture ».

Quant à la réalisation des études, elles ont été confiées au CODRA pour le prédiagnostic (en tant que mieux disant) qui a également organisé le cahier des charges et par le fait n'a pas pu y répondre par la suite (cause légale) ; et à ISIS (en tant que moins disant) pour les analyses suivantes. La maîtrise d'ouvrage ne semble d'ailleurs pas avoir pu profiter de la plus-value habituellement attendue des bureaux d'études. Ces derniers ne se sont pas fait remarquer par leurs propositions. Au contraire, le directeur des TCN précisera que leur manque de professionnalisme s'est vu dans leur stratégie du copier/coller qu'ils ont poussée jusqu'à la confusion, dans des documents d'analyse intermédiaires, des noms de rues nîmoises et aixoises (ISIS avait en effet également été mandaté pour le PDU d'Aix-en-Provence). Ainsi, choisis comme les moins disants, ils ont été au mieux considérés comme des suivistes dit la DDE. Cependant, parce qu'ils mettaient au propre ce que les techniciens nîmois leur demandaient, leur rôle a au moins eu le mérite d'obliger la collectivité locale à afficher sa politique d'aménagement.

3.4 Contenu du document

Sous-titré « *La ville en partage* », le document PDU présente ainsi diverses solutions visant à lutter contre la rhétorique « croissance des flux automobiles / étalement urbain ». Deux angles d'attaques sont privilégiés : (i) le développement des modes alternatifs à la voiture avec en tête de file les TC ; (ii) la cohérence entre déplacements et urbanisme. Les propositions d'actions sont organisées autour de deux projets de réorganisation des transports collectifs : l'un à l'échelle de la ville-centre, l'autre à celle de l'agglomération. Le premier dit *Transport Organisé en Réseau Ouvert* (ou de manière plus emblématique TORO), visant notamment à améliorer la vitesse commerciale des TC urbains et une augmentation de leur fréquentation, propose entre autre des interconnexions grâces à des pôles d'échanges centraux et des parcs-relais périphériques ainsi qu'une armature en site propre sur les principaux axes de franchissement et sur les sections les plus chargées. Le second dit *Nîmes : Organisation d'un Réseau d'Intérêt d'Agglomération* (ou plus joliment NORIA) offre, sous la compétence du Conseil Général et du Conseil Régional, un réseau complet de lignes régulières routières et ferroviaires convergeant vers la gare routière

de Nîmes afin notamment d'offrir des dessertes rapides et cadencées entre les villages et le cœur de l'agglomération, de développer un système de tarification et de paiement intégré, ou encore de faciliter les correspondances. Par ailleurs, pour créer les conditions favorables au développement de ces deux réseaux, il est proposé d'aménager les règlements d'urbanisme en profitant notamment du levier stationnement (par exemple, pour le réseau TORO, à moins de 400 mètres d'une station TC en site propre, il sera au plus réalisé une place de parking pour 3300 m² de bureaux ou d'équipement publics).

Cette volonté de coordonner les politiques de transport et d'urbanisme quant à la mise en place des deux réseaux TORO et NORIA est révélatrice d'une réflexion globale et transversale pour l'ensemble des réponses données aux six orientations de la Laure. Telles des poupées russes, les solutions envisagées s'emboîtent les unes dans les autres : qui dit couloir bus dit réorganisation des opérations de livraisons et de répression du stationnement irrégulier ; qui dit répression du stationnement irrégulier dit mécontentement de l'usager VP et donc développement des modes alternatifs (zones 30, plan piétons, continuité des itinéraires modes doux ; etc.) ; qui dit modes alternatifs à la voiture dit pôles d'échanges ; qui dit pôle d'échanges dit nouvelle pratique des déplacements et donc nouvelle hiérarchisation de la voirie ; etc. Ainsi, la mise en œuvre du PDU est dépendante du système que constitue l'interaction de chacune des propositions d'actions. Interaction d'ailleurs épaulée par l'ambition de développer l'intermodalité. En effet, outre la prévision d'un schéma intermodal des réseaux TORO et NORIA, on notera la volonté de mettre en place une centrale de mobilité afin inciter la pratique de cette intermodalité.

Pour répondre aux six orientations de la Laure, le PDU nîmois s'organise autour de six propositions :

- *Améliorer le cadre de vie des nîmois par la maîtrise des déplacements individuels motorisés* : via une nouvelle organisation de la circulation automobile, une modification des pratiques de stationnement et une amélioration de la sécurité routière.

- *Favoriser la cohérence entre urbanisme et déplacements* en appréhendant mieux et plus en amont les tendance du développement urbain nîmois.

- *Encourager les autres modes de déplacements* et notamment les modes doux, les modes à énergie propre et les Personnes à besoins spécifiques (PBS).

- *Prendre en compte les aspects économiques via* notamment le compte déplacements, une amélioration de la desserte des commerces de proximité et de l'accueil touristique, ainsi qu'une meilleure appréhension quant à leur sensibilisation PDU.

- *Faire évoluer les transports en communs urbains* en vue d'une reconquête des usagers *via* une desserte plus efficace des grands pôles générateurs mais aussi des quartiers trop enclavés ainsi qu'une amélioration de la vitesse commerciale et de l'intermodalité (cf. TORO)

- *Bâtir un réseau de transport collectifs à l'échelle de l'agglomération* avec des liaisons ferroviaires et une complémentarité entre réseau (cf. NORIA)

3.5 Mise en œuvre et suivi

Approuvé en janvier 2000, le document PDU fait l'oubli d'un dernier chapitre sur les engagements, les calendriers et les financements. En effet, s'il y a bien un chapitre sur les éléments de prospective financière et un autre sur le suivi du projet PDU, d'une part ils restent timides et d'autre part ils sont plus que succincts, ils ne totalisent en effet pas deux pages.

A priori préjudiciable à la validité d'une démarche PDU, cette omission a pourtant eu la vertu de presser l'évolution des mentalités sur la prégnance de la voiture particulière. Par ailleurs, si le budget PDU n'est pas précisé c'est aussi parce que l'AOTU considère qu'ils sont trop lourds à supporter en propre, et que le PDU s'inscrit dans une intercommunalité à mettre en place qui apportera de l'argent.

D’autre part, pour parer à l’absence d’un dernier chapitre, les protagonistes du PDU (menés par Yonnel Gardès) ont accompagné leur propositions d’outils d’analyse qui appuient et médiatisent le constat d’une saturation dangereuse de la circulation automobile. On retiendra bien entendu les comptes déplacements mais aussi la volonté de mettre en place une centrale de mobilité et un observatoire des déplacements qui doit, entre autres, permettre à terme de fixer des objectifs quantifiés qui ne se retrouvent pas dans le PDU parce qu’il n’existe pas d’indicateurs disponibles pour l’instant

Liste des entretiens effectués à Nîmes

ALCON Joseph, adjoint délégué à l'environnement et aux transports de la ville de Nîmes responsable de la démarche PDU, le 28/02/01.

ANDUJAR M., Président de l'union des commerçants, le 27/02/01.

ARNAL M., Coordinateur du *Collectif nîmois des usagers de la voie publique* et Délégué à Nîmes de la *Ligue contre la violence routière du Gard*, le 26/02/01.

CASTET Bernard, chef du service Ville, Tranport et Territoire, DDE du Gard, le 26/02/2001.

DELEUZE M., Directeur général des services techniques de la ville de Nîmes, le 28/02/01.

GARDES Yonnel, ancien chef de projet PDU aux services techniques de la ville de Nîmes, le 21/05/01.

MICHEL M., Directeur de la voirie aux services techniques de la ville de Nîmes, le 26/02/01.

PRIM Jean-Bernard, Directeur de la Société des transport en commun nîmois (STCN), le 28/02/01.

TOUSSAINT Etienne, Directeur adjoint de l'Agence d'urbanisme et du développement de la région nîmoise, le 27/02/01.

Références bibliographies relatives au PDU de Nîmes

Agence d'urbanisme et de développement de la Région nîmoise, Ville De Nîmes, *Nîmes, le Projet Urbain (Rapport d'étape)*, 4 mars 1999, 42 pages.

DDE du Gard, *Au travail sans ma voiture, Bilan de l'expérimentation*, octobre 1998, 30 p.

DDE du Gard, *Elaboration du PDU de Nîmes, Analyse et objectifs de l'Etat, Fiches Techniques*, décembre 1997, 30 p.

DDE du Gard, Préfecture du Gard, *Avis de l'Etat*, avril 2000, 10 p.
Rapport de l'enquête publique relative au PDU, 8 août 2000, 14 p.

Equipement Magazine, n°102, *DDE du Gard : le trajet domicile travail autrement…*, novembre 1998.

La lettre du GART, n°107, *Nîmes, la cohérente*, avril 1995.

Le Monde, *Nîmes : les surprises d'un tandem de ga*uche, le 4 juin 1998.

Midi Libre, *Déplacement urbains : donner la priorité aux bus*, le 25/07/99.

Midi Libre, *Vers la maîtrise du trafic au centre-ville*, le 06/07/99.

Ville de Nîmes, *Plan de déplacements urbains - La ville en partage*, décembre 2000, 81 p.

Ville de Nîmes, *Projet de Plan de déplacements urbains - La ville en partage*, décembre 2000, 79 p.

Sites Internet :

http://www.gard.equipement.gouv.fr

http://www.semainedenimes.com

http://www.ville-nîmes.fr

Descriptif monographique du PDU de Nice

1 Contexte et enjeux

1.1 Une ville : un PDU

A l'intérieur du périmètre des transports urbains (PTU) niçois, restreint au territoire communal, la ville de Nice est l'autorité organisatrice des transports publics et, par voie de conséquence, elle est responsable du PDU.

Parce que la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (Laure) oblige un PDU par PTU, l'agglomération niçoise (Nice et 16 communes) se caractérise comme une agglomération multi-PDU. Son territoire est en effet divisé en quatre périmètres des transports urbains distincts : Nice, Cagnes-sur-mer, La Trinité et Bus-var-Mer. Pourtant, bien que des échanges ponctuels, de type ramassage scolaire, existent avec ces deux derniers PTU et que l'exploitant transport SEMIACS (Société d'économie mixte intercommunale pour l'amélioration de la circulation et du stationnement), rattaché au groupe CGEA/VIA-GTI, présidé par le premier adjoint délégué aux finances Gilbert Stellardo, ait une attribution intercommunale, la ville de Nice n'a pas conduit de négociation avec les communes environnantes pour l'élaboration de son Plan de déplacements urbains.

La loi n'imposant pas de se coordonner avec les AOTU voisines, c'est en interne, sur des actions niço-niçoises, que les études et les réflexions ont été menées. Confiée au service municipal des transports et de la circulation, sous l'autorité du conseiller municipal délégué Dominique Monleau, la maîtrise d'ouvrage est allée au plus simple en calant son périmètre d'étude sur le périmètre des transports urbains niçois qui, selon le chef de projet, Anne-Marie Huart, « *ne présente ni problème d'harmonisation politique ni problème d'harmonisation réglementaire* » (entretien avec Anne-Marie Huart, chef de projet PDU, direction des transports et de la circulation, Mairie de Nice, le 09/10/00).

Cette tendance « monomaniaque » à ne travailler que sur la ville de Nice en négligeant les communes voisines est issue de l'histoire locale. Rattachée jusqu'en 1860 au Royaume de Piémont-Sardaigne, « *Nice n'est pas une ville française* » (entretien avec Patrick Giraud, Agence Municipale d'Urbanisme, mairie de Nice, le 11/08/00) se plaisent à dire les techniciens. D'inspiration turinoise, elle doit sa forme urbaine à un plan régulateur, privilégiant le tracé à l'aménagement, élaboré en 1832 par un organisme détenteur d'un pouvoir urbanistique indépendant du roi et de la municipalité, le *Consiglio d'Ornato* (le Conseil d'Ornement).

1.2 D'un PDU Loti inaperçu à un PDU Laure de circonstance

Le département des Alpes-Maritimes est marqué par une forte concentration urbaine littorale, dense et continue. La zone côtière rassemble 97% de la population, soit environ 940 000 habitants, et se caractérise par une saturation progressive des axes routiers, notamment d'ouest en est, qui gêne les relations entre les différentes villes et qui asphyxie le fonctionnement urbain de l'agglomération niçoise. Deux chiffres en sont significatifs : d'une part le nombre moyen de déplacements par jour et par personne est de 3,83, alors que la moyenne nationale est de 2,9 et celle de Marseille de 3,41, d'autre part le nombre de déplacements mécanisés par jour est passé de 560 000 à 730 000 entre 1985 et 1998. Ce constat va pourtant à l'encontre des différentes démarches mises en place par Nice visant à mieux intégrer la problématique VP dans la politique urbaine.

En effet, à la fin des années 1970, Nice se présente comme un précurseur quant à la prise en compte des problèmes de circulation. Elle est une des premières villes françaises à mettre en place un système de régulation centralisée du trafic, ARAMIS. Ce volontariat se poursuit d'ailleurs en 1985 avec le lancement d'un Plan de déplacements urbains version Loi d'orientation des transports intérieurs (Loti) qui sera révisé en 1992. Néanmoins, si chacune de ces propositions a pu se définir comme une prise de conscience de l'asphyxie automobile, elles se sont davantage attachées à donner des réponses sur les infrastructures routières que sur les moyens à mettre en œuvre pour réduire le trafic automobile et développer les TC. De plus, le

PDU Loti est resté lettre morte. Hormis pour Anne-Marie Huart, il est aujourd'hui ignoré, voire inconnu, de l'ensemble des services communaux ou encore par l'élu responsable du Plan de déplacements urbains version Laure, Dominique Monleau. Ainsi, lorsque les différents acteurs locaux des transports et de l'urbanisme expliquent l'évolution de la prise en compte de la voiture dans la problématique niçoise, jamais le PDU première génération n'est cité comme une étape importante. Au mieux, ils le définissent comme un « *Plan de circulation* » (entretien avec Patrick Gros, responsable Etude Transport, service des grands projets routiers et transport, DDE des Alpes-Maritimes, le 27/11/00).

Lourdement inscrite dans une politique urbaine avant tout routière, la ville de Nice marque un virage à partir du milieu des années 1990. Après l'échec des deux mandats Bailet et Barety qui ont fait suite à plus de 60 ans de tradition Médecin (père et fils), en 1995, le nouveau maire RPR Jacques Peyrat (ex-Front National) présente son équipe municipale comme un tournant dans la politique locale. Pour ce faire, une de ses principales ambitions est de « *redessiner la ville, trop longtemps laissée à la merci de la voiture, tout en lui conservant son identité* » (entretien avec Dominique Monleau, élu responsable du PDU, le 16/08/00). Si le passage d'un service urbanisme marginalisé, jusqu'alors étouffé par le département circulation, à une entité reconnue officiellement en 1996 comme *l'Agence Municipale d'Urbanisme* peut en être caractéristique, la stratégie municipale va se traduire plus concrètement par la volonté de mettre en place un transport en commun en site propre (TCSP) de type tramway qui concernera un périmètre dépassant largement le cadre de la ville en s'étendant, d'ouest en est, de Villeneuve Loubet à La Trinité.

En tant que réponse à l'asphyxie automobile, la nécessité du TCSP s'accompagne d'une véritable coalition locale. Son élaboration, intégrant à la fois les aspects urbains, socio-économiques et environnementaux, associe les différents services municipaux, les élus locaux, les communes, ou encore les collectivités territoriales qui ont pour habitude de travailler en chambre. L'Etat vient lui-même supporter ce projet en l'associant à la volonté de mettre en place une autorité unique sous la forme d'un syndicat mixte regroupant les quatre AOTU – Nice, Bus Var-Mer, Cagnes-sur-Mer, La Trinité – et le Conseil Général. Pour ce faire, il s'appuie sur l'ADAM

(Agence des déplacements des Alpes-Maritimes) qu'il a créé en 1997, avec la CCI et le Conseil Général, afin d'améliorer l'organisation des déplacements sur la bande côtière des Alpes-Maritimes (aire des trois schémas directeurs de Cannes – Grasse – Antibes, Nice et Menton représentant 97% de la population du département). De plus, promoteur d'une refonte urbaine, voire politique, à l'échelle de l'agglomération, le TCSP fait l'objet d'une maîtrise d'ouvrage déléguée à une structure *ad hoc* : *La Mission Tramway*. Département de la direction générale des travaux, composée de douze personnes issues des différents services de la mairie, elle a été créée spécifiquement, d'une part, pour gérer la plate-forme multimodale, le matériel ainsi que les incidences du tramway et, d'autre part, pour faire le relais entre le bureau d'études et l'ensemble des acteurs de la ville qu'ils soient politiques, institutionnels ou associatifs.

Rupture avec les longues décennies du tout à la voiture, le tramway devient le cheval de bataille d'une nouvelle municipalité qui cherche à s'affranchir de la culture Médecin. « *Depuis plus de trente ans tout a été fait pour faciliter l'entrée de la voiture en ville et depuis plus de quinze ans rien n'est organisé pour maîtriser la gestion des déplacements* » (ibidem). Aussi, présenté comme la clef des problèmes de congestion, de carence des TC, d'absence d'intercommunalité transport et de pollution, le TCSP inscrit Nice en tête de classe des villes françaises. Annoncé dès 1995, il répond aux fleurons de la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie un an avant qu'elle ne soit instituée. Pourtant, cet avant-gardisme technique vient banaliser le plan de déplacements urbains.

Déclaré comme le projet-phare du PDU, le tramway n'est pas pour autant une solution à imputer au document. Au contraire, la nécessité de créer un système de transport en commun performant et moderne avait été définie par une lourde batterie de procédures de planification territoriale nouvellement élaborées ou révisées. Autrement dit, si le PDU arrive à point nommé pour entériner le TCSP – « *aujourd'hui l'objectif principal du PDU c'est le tram* » (entretien avec Anne-Marie Huart, chef de projet PDU, direction des transports et de la circulation, Mairie de Nice, le 09/10/00) – il se retrouve en bout de course d'une réflexion déjà menée sur la planification urbaine de l'agglomération niçoise.

2 Fondement de la démarche

Si certaines démarche PDU peuvent être remarquées par la rapidité de leur élaboration, lancée en juin 1998 et arrêtée en décembre 1998, celle de Nice se distingue par son passage éclair. L'expérience Loti ne vient pourtant pas justifier un tel empressement. Anne-Marie Huart qualifie cette dernière de comptages routiers et stationnements se traduisant, *in fine*, davantage comme un plan de circulation. Autrement dit, loin de pouvoir répondre aux nouveaux enjeux de la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, les études instituées par le premier PDU se définissent au mieux comme une entrée en matière de l'aspect trafic du diagnostic. C'est donc en un temps record et sur de nouvelles bases que la version Laure a été élaborée. Néanmoins, les acquis et les objectifs préexistaient. Dès 1995 l'agglomération niçoise est soumise à une large révision de sa planification urbaine, visant notamment à réfléchir aux problèmes de congestion, que le PDU va très vite intégrer, voire plagier, dans sa démarche.

Sans rentrer dans le détail de chacune des procédures, nous pouvons, de manière générale, faire ressortir la priorité donnée aux projets liés aux déplacements de la ville-centre. Priorité justifiée par une influence dépassant largement le périmètre de Nice. Lancée en février 1996, la Directive territoriale d'aménagement (DTA), dont l'ambition première est de localiser les grandes infrastructures de transports, met l'accent sur le développement du système de transports collectifs qui se concrétise notamment par la réalisation d'un TCSP. Le dossier de voirie d'agglomération (DVA), en cours d'élaboration, s'attache à promouvoir l'utilisation des TC. Le plan régional pour la qualité de l'air (PRQA), finalisé en décembre 1998, incite à une réduction de la pollution automobile par le développement des transports en commun. Le schéma directeur de l'agglomération niçoise, approuvé en février 1996, stipule également dans ses grands objectifs la promotion des transports en commun. Enfin, le schéma directeur de la ville de Nice adopté en mai 1996, véritable « maître à penser » du PDU, propose un plan de référence du développement urbain qui s'applique à définir une gestion raisonnée du trafic dans le centre, une incitation forte à

l'utilisation des TC et une politique cohérente du stationnement.

Ainsi, les documents qui imposent une prise en compte de leurs objectifs dans le PDU, d'une part, convergent vers la nécessité de mettre en place un transport en commun en site propre et, d'autre part, pour la majorité, précèdent le lancement du plan de déplacements urbains. De plus, alors qu'il doit intégrer et permettre la mise en œuvre des actions prévues dans le PDU, le plan d'occupation des sols (POS) va également s'imposer à la démarche Laure. En effet, son approbation (juillet 1998) devançant de quelques mois l'arrêt du projet ne fera pas l'objet d'une révision.

Loin d'avoir été un réveil pour des différentes démarches de planification sur le territoire niçois, « *le PDU a davantage excédé une AOTU qui ne comprenait pas l'utilité d'un document supplémentaire que certains acteurs locaux confondaient avec le PUD (plan urbain décennal) mis en place parallèlement* » (entretien avec Patrick Gros, responsable Etude Transport, service des grands projets routiers et transport, DDE des Alpes-Maritimes, le 27/11/00). D'ailleurs, si la ville de Nice a pris en charge la maîtrise d'ouvrage, prétextant une mise sur agenda trop tardive, elle l'avait au préalable refusée. Dans ce contexte, parce ce que la loi renvoie l'élaboration à la responsabilité de l'Etat et que « *ce dernier n'en avait pas les moyens* » (ibidem), la DDE a donc en priorité cherché à motiver l'autorité organisatrice. Pour ce faire, rappelant que Nice disposait déjà de l'ensemble des études nécessaires, elle s'est attachée, d'une part, à définir le PDU non pas comme une démarche additionnelle mais comme un document de base évolutif qui intégrait l'ensemble des procédures de planification déjà instituées et, d'autre part, à préciser qu'une élaboration technocratique entraînerait des difficultés de mise en application. Ainsi, alors que la DDE a conduit des études de type circulation pour les trois autres AOTU de l'agglomération, elle s'est limitée à son rôle d'incitation pour le PDU niçois.

C'est notamment Patrick Gros, responsable des études transport de la DDE et auteur du Porter à connaissance (PAC), qui a joué ce rôle de persuasion. Formé il y a trente ans en Suisse sur les nouveaux systèmes relatifs aux transports urbains pour le compte de l'Office Fédéral des Transports, il revendique une large expérience des orientations PDU qu'il s'efforce de faire accepter depuis plus de vingt ans dans les

Alpes-Maritimes. Pourtant, le contenu du PAC ne reflète pas l'implication de Patrick Gros. Bien qu'arrivé en amont de la procédure (mars 1998), le Porter à connaissance, commun aux quatre AOTU de l'agglomération, reste une série de bonnes intentions jamais précisées dans l'espace si ce n'est pour les problèmes d'accès à l'aéroport. De plus, exceptant la réalisation du TCSP, la principale recommandation va au-delà des compétences de l'AOTU niçoise. Pour promouvoir des actions communes aux différents territoires de l'agglomération, elle demande une diminution du nombre des autorités organisatrices. Enfin, quant à la concertation, le Porter à connaissance ne réclamera qu'une association des services de l'Etat, allant de la DDE à la direction régionale de l'environnement, au cours de deux réunions. Une première précédant l'arrêt du projet PDU et une seconde après l'enquête publique.

Poussée pour ne pas dire forcée par l'Etat, la ville de Nice s'est lancée à reculons dans la démarche PDU. Cette attitude s'accompagne d'un faible portage politique qui se traduit par le choix d'un « petit » élu pour piloter le plan de déplacements urbains. Ni premier adjoint, ni adjoint, Dominique Monleau est un conseiller municipal délégué aux transports et à la circulation. Néanmoins, parce que la procédure ne devait pas retarder les grands projets déjà décidés, et notamment la mise en place du tramway, « *le mot d'ordre, donné par le secrétaire général de la mairie de Nice, a été la vitesse* » (entretien avec Anne-Marie Huart, chef de projet PDU, direction des transports et de la circulation, Mairie de Nice, le 09/10/00). Pour ce faire, si l'élaboration du PDU a répondu aux attentes de l'Etat en associant les communes de la couronne niçoise, le Conseil Régional, le Conseil Général et la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) afin de lancer officiellement la procédure, ce sont les acteurs niçois qui ont été les plus représentatifs. De plus, dans les faits, la maîtrise d'ouvrage a été confiée à la direction des transports et de circulation de la ville de Nice et le résultat du document PDU est à imputer à son seul chef de service, Anne-Marie Huart.

3 Processus d'élaboration

A la fois réticente et pressée, c'est dans cet esprit que la ville de Nice a démarré son PDU. Parce que les problèmes de déplacements sur l'agglomération risquaient de

relancer des débats déjà tranchés, l'autorité ne s'est pas aventurée à rentrer dans une intercommunalité souvent qualifiée de « *véritable usine à gaz* » (ibidem). Au contraire, elle a scrupuleusement respecté son périmètre restreint au territoire communal. De plus, « *l'enjeu du PDU niçois n'étant pas de reproblématiser la planification urbaine mais d'intégrer les différents points d'aménagement déjà traités tout en les complétant par des analyses de type comptages routiers* » (ibidem), son élaboration n'a pas été déléguée au service urbanisme mais à la direction des transports et de la circulation et, plus particulièrement, à son chef de service, Anne-Marie Huart. Coutumière de ce type d'études, elle se définit volontiers comme la plus apte à en satisfaire la maîtrise d'ouvrage. Néanmoins, avec un budget alloué au PDU n'excédant pas les 240 000 francs, l'AOTU n'avait pas non plus les moyens de mettre en place une structure *ad hoc* pour assister la maîtrise d'ouvrage ou encore d'ouvrir de nouvelles études.

Pour élaborer le plan de déplacements urbains niçois, faisant à la fois office de comité de pilotage et de comité technique, une seule entité a été constituée. Les grandes administrations d'Etat, bien qu'invitées lors d'une première réunion de lancement imposée par le préfet, ne se retrouvent pas dans cette commission. Sont conviés sept communes de la couronne niçoises (largement dépendantes de la ville-centre), représentées essentiellement par leurs techniciens ; le responsable Etude transport de la DDE, l'exploitant SEMIACS (présidée par l'adjoint aux finances de la mairie de Nice), l'Agence Municipale d'Urbanisme ainsi que le département des grands travaux et de la voirie de la ville de Nice. Sous la houlette de la direction des transports et de la circulation, *via* Anne-Marie Huart, c'est donc une commission technique avant tout niço-niçoise qui a géré la mise en place du PDU. De plus, à la différence d'une majorité de plans de déplacements urbains, la commission ne s'ouvre pas aux représentants d'institutions tels que l'ADEME, la SNCF, les pôles générateurs de trafic, les taxis, les associations d'usagers… Conformément aux exigences du secrétaire général, « *parce qu'il fallait aller vite, la préférence a été donnée à des comités restreints composés des bonnes personnes* » (ibidem).

Si aucune étude spécifique n'a été commanditée pour l'élaboration du PDU, la ville de Nice a néanmoins lancé un appel d'offre pour assister la rédaction du projet.

Retenu comme le moins disant, c'est le bureau d'études SOGELERG SOGREAH SUD - CONNEXIONS qui en a eu la charge. Participant aux réunions de travail à partir de septembre 1998, sa mission n'a pas pour autant été de donner des solutions à l'AOTU. Il s'est essentiellement occupé de la mise en pages ainsi que de l'insertion des cartes, des schémas et des plans. Autrement dit, son assistance se résume à la mise en forme d'un document déjà rédigé au trois quarts par Anne-Marie Huart.

Ponctuée par les réunions de la commission, à raison d'une par mois, la démarche s'est déroulée en quatre étapes. (i) Du 4 juin 1998 au 23 juin 1998, la direction des transports et de la circulation a fait un état des lieux des différentes études déjà menées sur le territoire niçois afin d'exposer son diagnostic et les besoins de la maîtrise d'ouvrage. (ii) Du 23 juin 1998 au 1er novembre 1998, un appel d'offre a été lancé pour assister la rédaction du rapport et une première série de réunions de travail, en présence du bureau d'études et des différents membres de la commission, a conduit à élaborer le scénario. (iii) Du 1er novembre 1998 au 18 décembre 1998, suite à la présentation du scénario, le projet PDU a été finalisé et arrêté par délibération du conseil municipal. (iiii) Enfin, à partir du 1er juin 1999, l'AOTU a organisé une phase d'exposition et d'information conjointement à l'enquête publique. Le *Forum d'urbanisme et d'architecture*, ouvert depuis 1997 pour présenter les différents projets de la ville, a accueilli le PDU et parallèlement trois rencontres officielles ont été proposées : une réunion publique présidée par Jacques Peyrat, une réunion commerçants présidée par l'élu délégué au commerce, et une réunion comités de quartier présidée par Dominique Monleau.

La consultation du public n'a pourtant pas soulevé les foules. Seules les invitations spécifiques aux commerçants et aux comités de quartier ont fait salle comble et, hormis le problème du stationnement en centre-ville, leurs revendications se sont davantage attachées à critiquer une concertation trop tardive qu'à se formaliser sur les propositions émises par le projet PDU. Le résultat de l'enquête publique, ouverte par le maire dès le 8 juin 1999, fait écho à cette attitude. Seulement 53 remarques ont été notées dans le registre et 40 lettres ou documents y ont été annexés. Ce qui, aux dires des responsables, s'avère être globalement peu pour la cinquième ville de France.

Erreur de concertation ou manque d'intérêt pour les problèmes d'environnement et de cadre de vie, c'est néanmoins par un avis favorable que le PDU a été sanctionné. Pourtant, son approbation s'est vue retardée pour vice de forme. Ce n'était pas au maire mais au préfet de prendre l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique. Ce contretemps n'a cependant pas remis en question le document. Le commissaire enquêteur désigné tout comme son avis favorable sont restés les mêmes.

4 Contenu du Plan

Le document se divise en trois parties inégales. Sur 120 pages, 80 sont consacrées au diagnostic, 20 au scénario et 20 au projet. Néanmoins, parce que l'élaboration du PDU a conduit à ne proposer qu'une seule variante, les deux dernières parties sont largement analogues.

Selon une augmentation prévisible de la population, des activités et de la mobilité, la ville de Nice devrait connaître une progression globale des déplacements d'environ 15% à l'horizon 2005 qui, en l'absence de mesures, se traduira par une aggravation du dysfonctionnement et des nuisances. Ainsi, le scénario affiche deux enjeux principaux : (i) « *Assurer la cohérence du développement urbain et du système de transport en adaptant les actions à la typologie des quartiers* » ; (ii) « *Organiser le système de transport autour de centres d'échanges multimodaux avec la mise en place d'axes forts de transports en commun – particulièrement pour l'accessibilité du centre – et en complément, aménager le réseau routier pour permettre le contournement du centre et le délestage du bord de mer* ». Pour ce faire, il propose « *un rééquilibrage de l'usage des différents modes de déplacements* » (Projet de PDU, Mairie de Nice, novembre 1998) et se fixe comme buts, à l'horizon 2005, de passer d'une part modale VP de 75 à 70% ; TC de 16 à 19% ; et 2 roues de 7,5 à 10%. Quant au projet de PDU arrêté, il s'appuie fortement sur le scénario sans pour autant en reprendre les objectifs quantifiés.

Ainsi, pour répondre aux six orientations de la loi sur l'air, le Plan de déplacements urbains niçois s'organise autour de deux grands objectifs : (i) maîtriser les flux

automobiles ; (ii) développer l'offre et favoriser l'usage des modes alternatifs. Néanmoins, ils se déclinent en quatre propositions d'actions à l'horizon 2005 qui vont, pour la plupart, davantage en respecter la dichotomie qu'en rechercher un dénominateur commun.

- *Développer l'offre des transports en commun*. Largement dépendante de la mise en place du TCSP, cette première proposition reste la plus transversale aux deux objectifs. Bien que les ambitions initiales d'un tramway intercommunal se traduisent finalement par la réalisation d'une première ligne, selon une boucle ouverte nord/sud – sud/nord-est, sur un territoire strictement niçois, d'une part, elle s'accompagne de deux parc-relais à chacune de ses extrémités et d'un centre d'échange multimodal en périphérie, d'autre part, elle s'associe à la mise en œuvre d'une harmonisation tarifaire avec l'ensemble des réseaux sur l'agglomération.

- *Favoriser l'usage des modes doux*. Peut-être considérées comme des déplacements lents, les personnes à mobilité réduite (PMR) se retrouvent catapultées dans le clan des modes doux. Ainsi, sans grandes précisions, une véritable batterie de bonnes intentions leur est soumise. Quant aux aménagements cyclables et piétonniers, lorsqu'ils ne reprennent pas des projets déjà entérinés, ils sont essentiellement proposés pour des déplacements dits de loisirs et leur emprise sur la route ne remet pas en cause le trafic des véhicules motorisés. De plus, privilégiés dans l'hypercentre, ces aménagements ne s'orientent pas vers un développement de l'intermodalité.

- *Maîtriser les flux automobiles et le stationnement*. Comme le précise le document, « *maîtriser ne consiste pas à supprimer* ». Au contraire, visant à réduire le trafic de transit, en s'attaquant notamment à l'entrée ouest de la ville, c'est finalement une longue série d'infrastructures routières qui est prévue. Hormis une diminution du nombre de voies sur un tronçon de la Promenade des Anglais et un réaménagement des voiries en fonction du tramway, la maîtrise des flux automobiles se transforme en réalisation de pénétrantes, voies rapides, tunnels, raccordements, bretelles, carrefours…

Quant à la rationalisation de l'offre de stationnement en centre ville, malgré la volonté de recruter des agents encaisseurs, elle se résume par une augmentation de 3450 places. En effet, la suppression de 5000 places en surface concerne 4300 places déjà interdites, et deux parkings en ouvrage seront construits pour accueillir 4150 voitures. Enfin, à la différence de l'ensemble des PDU, le thème des livraisons de marchandises semble être davantage développé. Pourtant, il n'apporte pas de grandes innovations si ce une interdiction de stationner sur les couloirs bus aux heures de pointes (7h30 à 9h et 13h à 20h).

- *Réduire les nuisances et améliorer la sécurité.* Les améliorations résultant notamment de la mise en place du tramway sont contrecarrées par les nuisances induites par la création des nouvelles voiries. Autrement dit, hormis le volonté d'implanter des zones 30 en centre-ville, les mesures spécifiques (de type réfection de la couche de roulement ou écran acoustique) viennent en réponse à la réalisation d'infrastructures routières préalablement recommandées par le PDU. De plus, leur emplacement n'est jamais précisé.

Une description succincte de chacune des propositions montre que la démarche PDU niçoise n'adopte pas un thème transversal. Au contraire, elle reprend deux projets, le TCSP et les aménagements routiers visant à contrer le trafic de transit, auxquels elle annexe une série de bonnes intentions imposées par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Ainsi, malgré l'affichage général d'un rééquilibrage entre les différents modes de déplacements, le projet PDU adopte le même schéma de présentation que celui du scénario en se présentant *in fine* comme un listing de mesures, ayant fait leurs preuves dans d'autres villes, sans interrelation. Néanmoins, il reste beaucoup moins volontaire. En effet, le scénario avançait plus de solutions quant aux modes doux, au stationnement, ou encore au thème du covoiturage totalement oublié par le projet. On peut citer les agents encaisseurs, les parkings surveillés pour les bicyclettes, le transport de vélo dans les TC, les véhicules non polluants en libre service, les plans de mobilité…

En dehors du tramway et du contournement de la ville-centre, le projet PDU se borne

essentiellement à énumérer des actions à affiner qui ne se déclinent jamais par une cartographie explicite, si ce n'est pour le réseau de pistes cyclables. Quant aux coûts chiffrés, s'ils sont présentés pour quelques opérations hors TCSP et réseau de voirie, ces dernières se démarquent soit comme des actions prévues préalablement à l'arrêt du projet PDU auxquelles sont alloués de faibles budgets (aménagements vélo et piétons), soit comme des opérations induites par la mise en place de nouvelles infrastructures routières pour lesquelles les investissements sont conséquents (revêtement chaussée antibruit). Enfin, outre les aménagements de l'autoroute A8 et de la route nationale 202 bis, délégués respectivement à la société ESCOTA et à l'Etat, les partenaires associés ne sont pas précisés.

Jonché de propositions d'actions restant trop souvent cloisonnées, le document ne présente pas de fil conducteur. Il semble au contraire qu'il y a ait deux PDU en un. Le premier porté par le tramway et les centres d'échanges ou parcs relais visant à développer l'usage des modes alternatifs, le second porté par les nombreuses infrastructures routières visant à maîtriser les flux automobiles. De plus, ce dernier fait la part belle à l'accès VP. Réduisant fortement la congestion aux entrées de Nice, en réponse à une nécessaire diminution du trafic de transit, il s'accompagne d'une augmentation du stationnement en centre-ville, défini régulièrement par les spécialistes comme « un aspirateur à voiture ». Néanmoins, alors que les deux projets phares du PDU se confrontent plus qu'il ne se complètent, leur justification n'est pas remise en cause. D'une part la valeur du TCSP niçois s'appuie largement sur les résultats du tramway de Strasbourg, d'autre part les différents documents de planification déjà élaborés confirment la nécessité d'améliorer la circulation routière aux abords de la ville-centre. Ainsi, plus que les projets en tant que tels, c'est leur lien qui semble faire défaut. Une absence de corrélation qui incite à définir les enjeux du plan de déplacement niçois davantage comme un développement que comme un rééquilibrage des modes de déplacements.

5 Mise en œuvre

Avant tout réalisation d'un TCSP et d'un système de contournement, le PDU présente un calendrier prévisionnel et des implications financières à l'horizon 2005 selon deux

catégories : *Transport en commun et modes doux* profitant de 1744 MF ; *Réseau de voirie* bénéficiant de 747 MF. Avec un budget de 1382 MF, le développement des TC constitue plus de 70% de l'investissement total. En effet, à elle seule la première ligne de tramway représente l'enveloppe budgétaire la plus élevée, soit 838 MF. S'il va de soi que les investissements ne sont pas portés par la seule municipalité mais secondés par l'Etat, d'une part, ce n'est jamais précisé, d'autre part, on ne retrouve aucun autre partenaire quant à la mise en place de ces projets. Enfin, les mesures de suivi pour les actions proposées par le plan de déplacements urbains ne sont pas très explicites.

Tout comme elle n'était pas motivée pour élaborer son PDU, la ville de Nice en a délégué le suivi. Largement commandité par l'Etat, il en est encore à ses débuts mais on peut distinguer deux démarches :

- D'une part, sous l'égide de l'Etat, l'ADAM, qui a déjà élaboré un observatoire des déplacements sur la bande littorale des Alpes-Maritimes, va mettre en place une batterie d'indicateurs afin de suivre l'évolution des conditions de déplacements à la fois qualitative et quantitative : point de mesure des nuisance (pollution de l'air, bruit…), vitesse commerciale des transports en commun ; densité modale d'occupation de l'espace (photographie aérienne, vidéo surveillance…), etc.

- D'autre part, pour la définition et la mise en œuvre d'un système global d'exploitation du trafic urbain et de gestion des déplacements, la DDE des Alpes-Maritimes a initié un groupe de travail avec les partenaires gestionnaires les plus impliqués, dont la ville de Nice. Ce système, appelé DIADEM Côte d'Azur (Dispositif d'Information et d'Aide aux Déplacements Multimodaux dans l'agglomération azuréenne), s'applique aux domaines de la gestion du trafic motorisé, de l'information et de l'aide au déplacement, ainsi qu'à l'amélioration de la sécurité.

Liste des entretiens effectués à Nice

GIRAUD Patrick, directeur adjoint de l'Agence Municipale d'Urbanisme, Mairie de Nice, le 11/08/2000.

GROS Patrick, auteur du Porté à connaissance de l'Etat, responsable des études transport, DDE, Centre administratif des Alpes Maritimes (CADAM), Nice, le 27/11/2000.

HUART Anne-Marie, chef de projet du PDU de Nice, Directeur du service transport et circulation, Mairie de Nice, le 09/10/2000.

LENTZ Patrick, chef de projet du PDU de La Trinité, Directeur des services techniques de la ville de La Trinité, Mairie de La Trinité, le 06/10/2000.

MARTINEZ Georges, directeur adjoint de la Mission Tramway, Mairie de Nice, le 16/08/2000.

MONLEAU Dominique, élu responsable de la démarche PDU, conseiller municipal délégué aux transports et à la circulation, Mairie de Nice, le 16/08/2000.

PERON Michèle, directrice de l'Agence des Déplacements des Alpes Maritimes (ADAM), Nice.

VALLOUIS Philippe, chargé d'études transport à l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise d'Energie (ADEME), Sophia Antipolis.

Références bibliographiques relatives au PDU de Nice

Agence des Déplacements des Alpes Maritimes (ADAM), *Enquête sur les déplacements des ménages sur la Côte d'Azur*, 1998, 39 p. (coordonnées : ZAC l'Arenas, Arenice 455 Promenade des Anglais, 06000 Nice / tél. : 04.93.72.69.30)

CETE Méditerranée, « Analyse du PDU de Nice » *in Gart – Certu – Cete Suivi national des PDU*, février 2000, 15 p.

Direction Départementale de l'Equipement (DDE) des Alpes maritimes, Services des grands Projets Routiers et Transport, *PDU – Porter à connaissance de l'Etat*, 19 mars 1998, 7 p.

Mairie de Nice, Mission Tramway, *Dossier de synthèse – Etudes préliminaires du tramway de l'agglomération niçoise, Phase 1, ligne 1*, juin 2000, 85 p.

Mairie de Nice, Direction générale des travaux, Direction des transports et de la circulation, *Projet de plan de déplacements urbains*, novembre 1998, 120 p.

Mairie de Nice, Agence Municipale d'Urbanisme, *Schéma directeur de la ville de Nice*, 10 mai 1996, 158 p.

Nice un projet urbain, *in Le Moniteur Architecture*, n°79, avril 1997, 23 p.

Préfecture des Alpes Maritimes, *Projet de Directive territoriale d'aménagement (DTA) des Alpes Maritimes*, <www.alpes-maritimes.pref.gouv.fr/pages/dossier_mois/_frame_dossier.html>

Table des matières

REMERCIEMENTS **7**

RESUME **9**

ABREVIATIONS **11**

SOMMAIRE **15**

INTRODUCTION GENERALE **17**

1. Le PDU : une opportunité pour comprendre l'élaboration concertée des politiques locales. *19*
2. Vers une ouverture de l'analyse classique des politiques locales *20*
3. Quand le processus joue sur la substance *21*
4. Une autre définition de la concertation *22*
5. Une thèse empirique *24*
6. Une démonstration en trois parties *25*

PARTIE I LE PLAN DE DEPLACEMENTS URBAINS : UNE POLITIQUE LOCALE EN PRISE AVEC LA CONCERTATION **27**

INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE **29**

1.1 DEMOCRATIE LOCALE ET PARTICIPATION **33**

1.1 Introduction *35*

1.1.1 La concertation : une démocratisation du processus décisionnel contrôlée par une autorité locale en quête de légitimité *37*
1.1.1.1 De la bonne conscience démocratique à la bonne pratique managériale **38**
1.1.1.1.1 La concertation : une préoccupation législative croissante **38**
1.1.1.1.2 La concertation au service de la légitimité **40**
1.1.1.1.3 La concertation comme aide à la décision **42**
1.1.1.2 La concertation : Décider de concert avec ceux qui ne décident pas **43**
1.1.1.2.1 Une concertation multifonctionnelle **43**
1.1.1.2.2 La démocratie représentative, obstacle à la démocratie participative **46**

1.1.2 Quelle population pour quelle implication dans la procédure décisionnelle ? *49*
1.1.2.1 L'Association : sinon la représentante du moins la représentée **49**
1.1.2.1.1 La Population, une démocratie d'opinion **49**
1.1.2.1.2 L'association : la solution ? **50**
1.1.2.2 L'implication associative : une expertise participante **53**
1.1.2.2.1 L'association, un expert compromis **53**
1.1.2.2.2 Un savoir-faire associatif **54**

1.1 Conclusion *56*

1.2 LE PLAN DE DEPLACEMENTS URBAINS : UNE DEMARCHE VOUEE A LA CONCERTATION 59

1.2 Introduction 61

1.2.1 De la crise des transports collectifs à la crise urbaine : la montée en puissance des revendications associatives. 63

1.2.1.1 Le réveil participatif des usagers des transports : de la logique du quantitatif à la logique de qualitatif 63

1.2.1.1.1 Une conjoncture politique propice à mobiliser les usagers-citoyens 63

1.2.1.1.2 De l'usager-travailleur à l'usager-résidant 65

1.2.1.1.3 L'arrivée en masse des associations 66

1.2.1.2 De 1960 à 1996 : de la notion de transport à la notion de déplacements 68

1.2.1.2.1 D'une politique d'optimisation de l'offre de transport… 68

1.2.1.2.2 …à une politique de réponse à la demande de transport 69

1.2.2 La concertation PDU : de l'incitation… 72

1.2.2.1 La procédure d'élaboration du PDU : quelle règle à suivre ? 72

1.2.2.1.1 Le guide PDU : un support méthodologique opportun 72

1.2.2.1.2 Une standardisation formelle du PDU 73

1.2.2.2 Le PDU : une politique publique au cœur du débat urbain 78

1.2.2.3 Le PDU : entre territoire réticulaire et territoire aréolaire 82

1.2.2.4 De l'enquête publique aux recommandations méthodologiques : l'omniprésence formelle de la concertation 86

1.2.3 …à l'action 89

1.2.3.1 Le diagnostic : la formulation du problème 89

1.2.3.2 Le projet : la résolution du problème 91

1.2.3.3 L'enquête publique : la réceptivité du projet 92

1.2.4 Du classique à l'innovant : une multiplicité d'outils et de moyens propres à la concertation PDU 96

1.2.4.1 Des plus utilisés… 96

1.2.4.1.1 Les dossiers de référence 96

1.2.4.1.2 Les médias (journaux, TV, radio) 97

1.2.4.1.3 La presse des collectivités 97

1.2.4.1.4 Les plaquettes, dépliants ou dossiers 97

1.2.4.1.5 Les réunions publiques 98

1.2.4.1.6 Les réunions restreintes 98

1.2.4.1.7 Les exemples d'autres villes 98

1.2.4.2 …aux moins utilisés 99

1.2.4.2.1 Les expositions 99

1.2.4.2.2 Le centre d'information 99

1.2.4.2.3 L'enquête par questionnaire 100

1.2.4.2.4 L'enquête par entretien 100

1.2.4.2.5 L'expérimentation 100

1.2.4.2.6 Les films 101

1.2.4.2.7 Le site Internet 101

1.2 Conclusion 103

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE 105

PARTIE II LE PROCESSUS DE PRODUCTION DES PLANS DE DEPLACEMENTS URBAINS 107

INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE 109

2.1 AIX-EN-PROVENCE : L'AJOURNEMENT D'UNE POLITIQUE TROP AMBITIEUSE DANS LA VILLE DE LA SUR-MOTORISATION 113

2.1.1 Le PDU d'Aix-en-Provence : un affichage environ-nemental au secours des transports en commun ... 115
2.1.1.1 Le PDU d'Aix-en-Provence : de l'étalement urbain à la qualité de l'air ... 115
2.1.1.2 Une démarche courageuse pour un projet fantôme ... 117
2.1.1.3 L'élaboration du PDU : une stratégie de retranchement ... 119
2.1.1.3.1 Un retranchement thématique ... 120
2.1.1.3.2 Un retranchement décisionnel ... 120
2.1.1.3.3 Un retranchement démocratique ... 121
2.1.1.3.4 Un retranchement institutionnel ... 121

2.1.2 Le PDU aixois : un avant-goût de l'intercommunalité ... 123
2.1.2.1 Le PDU aixois comme production d'expertise ... 123
2.1.2.1.1 L'expertise savante : un révélateur des dysfonctionnements ... 123
2.1.2.1.2 L'expertise participante : une évolution des mentalités ... 126
2.1.2.2 Le PDU aixois comme espace de débat public ... 129
2.1.2.2.1 Une ouverture organisée du système décisionnel aixois ... 129
2.1.2.2.2 La communauté d'agglomération et l'ajournement rhétorique du PDU ... 131

2.2 CAEN : DU TVR TECHNOLOGIQUE AU TRAMWAY ENVIRONNEMENTAL ... 133

2.2.1 Le PDU caennais : Une procédure ouverte en vue d'une légitimation du TVR ... 135
2.2.1.1 Le PDU : comment remettre son tramway sur le métier ? ... 135
2.2.1.2 Un TCSP rejeté et un schéma directeur favorable à la voiture : une entrée en matière difficile pour le PDU caennais ... 138
2.2.1.3 La démarche PDU : une stratégie d'ouverture pour un portage collectif ... 140
2.2.1.3.1 Un portage politique ... 141
2.2.1.3.2 Un portage institutionnel ... 142
2.2.1.3.3 Un portage technique ... 142
2.2.1.3.4 Un portage démocratique ... 143

2.2.2 Le PDU caennais : entre construction et reconstruction du débat local, la reproblématisation des enjeux déplacements ... 145
2.2.2.1 Le PDU caennais comme production d'expertise ... 146
2.2.2.1.1 L'expertise savante : quand l'intermodalité relègue les infrastructures ... 146
2.2.2.1.2 L'expertise participante : les modes doux partenaires des TC pour un partage de la voirie ... 148
2.2.2.2 Le PDU caennais comme espace de débat public ... 151
2.2.2.2.1 Une concertation primée par le Gart ... 151
2.2.2.2.2 Les premiers pas d'un projet d'agglomération ... 152

2.3 MULHOUSE : DU TECHNIQUE AU POLITIQUE ... 155

2.3.1 Le PDU de Mulhouse : Une politique de transport collectif avant tout ... 157
2.3.1.1 A Mulhouse c'est le tram-train qui transporte le PDU ... 157
2.3.1.2 L'élaboration du PDU : un accord entre institutions sur la répartition des compétences ... 158
2.3.1.3 PDU ou mise en place du tram-train : une stratégie de cohérence décisionnelle ... 160
2.3.1.3.1 Un élu responsable porteur de cohérence ... 160
2.3.1.3.2 Une autorité organisatrice cohérente avec ses projets ... 160
2.3.1.3.3 Un exploitant transport partenaire de la cohérence ... 161
2.3.1.3.4 Une neutralité favorable à la cohérence ... 162

2.3.2 Le PDU de Mulhouse : l'apprentissage de l'intercommunalité par l'innovation technique ... 163
2.3.2.1 Le PDU Mulhousien comme production d'expertise ... 163
2.3.2.1.1 L'expertise savante : de la circulation à l'intermodalité ... 163
2.3.2.1.2 L'expertise participante : une influence rhénane ... 165
2.3.2.2 Le PDU mulhousien comme espace de débat public ... 167
2.3.2.2.1 La maîtrise d'ouvrage : du SITRAM à l'AURM ... 167
2.3.2.2.2 Le PDU : une ouverture du système décisionnel mulhousien ... 169

2.4 NIMES : L'APPRENTISSAGE DE L'INTERCOMMUNALITE ... 171

2.4.1 Le PDU nîmois : Les préliminaires entreprenants d'une politique intégrée à l'échelle intercommunale ... 173
2.4.1.1 L'étalement urbain nîmois : un constat dès la ville-centre ... 173

2.4.1.2 Le PDU nîmois : un moyen avant tout 175
2.4.1.3 La démarche PDU : quand tous les acteurs peuvent jouer un premier rôle 179
2.4.1.3.1 Une DDE motivée par son chef de service ville, transport et territoire 179
2.4.1.3.2 Des services techniques municipaux motivés par le chef de projet PDU 180
2.4.1.3.3 Un exploitant transport motivé par son directeur 181
2.4.1.3.4 Une équipe municipale motivée par l'implication du Préfet 182

2.4.2 Si le monopole automobile et l'autarcie politique n'étaient pas une fatalité nîmoise ? .. 184
2.4.2.1 Le PDU nîmois comme production d'expertise 185
2.4.2.1.1 L'expertise savante : le contre choix de l'étalement urbain 185
2.4.2.1.2 L'expertise participante : des précisions inattendues et pourtant pas étonnantes 188
2.4.2.2 Le PDU nîmois comme espace de débat public 191
2.4.2.2.1 La concertation PDU : la mise en pratique d'une théorie municipale ? 191
2.4.2.2.2 Le PDU : comment démarrer la Communauté d'agglomération ? 193

2.5 NICE : UNE OBLIGATION LEGALE A LA CHARGE DU TRAMWAY 197

2.5.1 Le PDU de Nice : Une approche globale faussée par un projet communal 199
2.5.1.1 Le PDU de Nice : un projet de ville 199
2.5.1.2 Le PDU : une procédure à la remorque de son projet phare 200
2.5.1.3 Le tramway : un projet phare primant sur la transversalité du PDU 203
2.5.1.3.1 Un cloisonnement politique 203
2.5.1.3.2 Un cloisonnement technique 203
2.5.1.3.3 Un cloisonnement de projets 204
2.5.1.3.1 Un cloisonnement d'actions 205

2.5.2 Le PDU de Nice : l'homologation d'un projet par une synthèse de la planification 206
2.5.2.1 Le PDU comme production d'expertise 206
2.5.2.1.1 L'expertise savante : un document de synthèse 206
2.5.2.1.2 L'expertise participante : l'objectif TCSP porté par La Mission Tramway 208
2.5.2.2 Le PDU niçois comme espace de débat public 209
2.5.2.2.1 D'une restriction partenariale… 209
2.5.2.2.2 …à la nécessité de s'ouvrir 211

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE 213

PARTIE III OUVERTURE DU SYSTEME DECISIONNEL PDU ET MODIFICATION DU CONTENU 217

INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE 219

3.1 DISPOSITIFS FORMELS DE CONCERTATION ET OUVERTURE DE LA PROCEDURE PDU 221

3.1 Introduction 223

3.1.1 Les dispositifs formels de concertation : une adaptation à la population. 225
3.1.1.1 Une population ciblée par l'autorité. 225
3.1.1.2 Quand l'AOTU cible son message PDU 227

3.1.2 Les dispositifs formels de concertation : une appropriation par la population 233
3.1.2.1 Une population révélée à l'autorité 233
3.1.2.2 Quand la population révèle son terrain d'action PDU 235

3.1 Conclusion 239

3.2 PHASAGE PROCEDURAL ET CONCERTATION PRODUCTIVE 241

3.2 Introduction 243

3.2.1 Concertation en amont de la procédure PDU et participation productive 245
3.2.1.1 L'ouverture de la phase diagnostic ou la mise en avant d'un initiateur 245

3.2.1.2 L'ouverture de la phase projet ou la mise en avant d'un partenaire 247

3.2.2 Concertation en aval de la procédure et participation stérile 250
3.2.2.1 L'inéluctable choix du tout ou rien proposé par l'enquête publique ou la mise en avant d'un contestataire 250
3.2.2.2 L'enquête publique : entre nécessité et intérêt d'une procédure participative institutionnalisée 253

3.2 Conclusion 257

3.3 LES ASSOCIATIONS : QUEL PORTAGE SUBSTANTIEL ? 259

3.3 Introduction 261

3.3.1. L'expertise participante associative 263
3.3.1.1 L'argumentation associative : la preuve par l'exemple 263
3.3.1.2 La construction d'une intelligence collective 266

3.3.2 Le portage associatif : entre pondération et émergence thématique 269
3.3.2.1 L'association ciblée : le pondérateur des objectifs engagés par l'autorité 269
3.3.2.2 L'association révélée : le prescripteur des objectifs omis par l'autorité 271

3.3 Conclusion 275

CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE 277

CONCLUSION GENERALE 279

1. La concertation productive : une qualification inhabituelle 281
2. De limites en perspectives 283
3. S'il fallait faire passer un message 284

BIBLIOGRAPHIE 287

GLOSSAIRE 295

DESCRIPTIFS MONOGRAPHIQUES 297

TABLE DES MATIERES 385