

DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET AMÉNAGEMENT RÉGIONAL

Points de vue croisés sur trois expériences

GROUPES DE TRAVAIL
INFORMATION
ÉLU / USAGER
collectif
ASSOCIATION
CONCILIATEUR
CONCERTATION
ATELIER DE PROJET URBAIN

MAI

Démocratie participative et aménagement régional

Points de vue croisés sur trois expériences

Rapport d'étape, avril 2000

Rapport réalisé par :

Paul Lecroart et Laurent Perrin, chargés d'études
avec le concours de Sandrine Barreiro et d'Augustin Rossi

Groupe de travail IAURIF composé de :

Christine Corbillé, Ludovic Faytre, Philippe Louchard, Pierre-Marie Tricaud, Anne-Marie Roméra

Maquette : Sylvie Castano

Contact e-mail : monique.chevrier@iaurif.org

Direction d'étude : François Dugény et Gérard Lacoste, directeurs généraux-adjoints de l'IAURIF.

Directeur général : Jean-Pierre Dufay

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France 15 rue Falguière - 75740 Paris cédex 15

Tél : 01 53 85 53 85 Site web : www.iaurif.org

Etude : 1 99 003

Sommaire

Préambule	1
1. Introduction : l'état de la question	3
1.1. Un thème dont les enjeux se renouvellent	3
1.2. L'implication des citoyens : essai de définition des termes	5
1.3. L'évolution du cadre juridique	8
1.4. Aperçu de la participation en Ile-de-France	13
2. Le Comité permanent de la concertation sur la ZAC Paris Rive Gauche	19
2.1. La Zone d'aménagement concerté Paris Rive Gauche en chiffres et en cartes	21
2.2. La première phase de la «concertation» : 1988-1996	23
2.3. Le Comité permanent de la concertation : 1997-2000	25
2.4. Premiers enseignements	29
3. L'élaboration concertée du PDU de l'Ile-de-France	39
3.1. Rappels sur le plan de déplacements urbains : objectifs, portée et calendrier	43
3.2. La place de la société civile dans l'organisation du projet	45
3.3. Les groupes de travail thématiques	49
3.4. Les structures territoriales de concertation	53
3.5. Les actions de communication et la consultation des Franciliens	57
3.6. Premiers enseignements	61
4. Le rôle du Stadtforum dans la planification de Berlin	75
4.1. Planification et concertation en Allemagne : quelques repères	77
4.2. L'aménagement concerté de Berlin-Ouest avant la réunification	78
4.3. Le Stadtforum et le FNP de Berlin après la réunification	79
4.4. Premiers enseignements	82
Annexes	85
Liste des personnes interviewées	86
Comptes-rendus d'entretiens validés	87
Bibliographie générale	139

Préambule

La participation des citoyens à l'aménagement de leur cadre de vie s'impose de plus en plus comme une question de société. Pourtant, de nombreuses décisions en matière d'aménagement sont prises loin du citoyen, sans qu'il y soit associé. Les pratiques de concertation sont encore insuffisantes, elles viennent souvent trop tard et se limitent à des projets locaux.

La difficulté à planifier et à gérer de grandes métropoles comme l'Ile-de-France, la complexité du jeu des acteurs, conduisent à imaginer de nouveaux modes de gouvernance. L'évolution actuelle de la législation va dans le sens de l'ouverture d'espaces de débat en amont des projets d'aménagement. N'est-ce pas l'occasion de réfléchir à la place que le Francilien pourrait prendre dans le débat sur l'aménagement du territoire de sa région ? Dans l'affirmative, comment l'organiser ?

Pour aider à la réflexion, le mieux est de s'appuyer sur des cas concrets d'expériences de concertation qui puissent apporter un éclairage utile à une collectivité régionale comme l'Ile-de-France.

Deux des cas examinés se situent en Ile-de-France. Le Comité permanent de la concertation (CPC) sur la ZAC Paris Rive Gauche illustre la mise en place tardive d'une instance de dialogue pérenne avec des associations, sur la réalisation de la plus grande opération d'urbanisme parisienne. L'élaboration concertée du Plan de déplacements urbains (PDU) d'Ile-de-France a été l'occasion d'inventer une organisation pour impliquer le plus grand nombre d'acteurs au stade de la définition d'une politique régionale de déplacements.

Le troisième apporte un éclairage de l'étranger sur cette question : il s'agit du rôle joué par le *Stadtforum* dans l'élaboration du schéma directeur de Berlin ou comment sus-

citer l'expression d'une opinion publique en matière d'urbanisme avec une instance de débat «au sommet» relayée par les médias.

Pour l'étude de ces trois cas, la méthode adoptée a été de mener des entretiens avec les différentes parties en présence, de manière à diversifier les points de vue.

Ces expériences portent sur des projets de nature différente : l'aménagement opérationnel pour Paris Rive Gauche, l'élaboration d'un document d'orientation pour le PDU, la planification stratégique et réglementaire pour le schéma directeur de Berlin. Elles interviennent à différents stades : en amont pour deux d'entre elles, en aval pour une troisième.

Mais ces trois démarches ont en commun de porter sur des projets stratégiques dont les enjeux se situent clairement à l'échelle métropolitaine. Surtout, elles illustrent la construction méthodique de la participation avec la mise en place et l'animation d'espaces de débats qui ont fonctionné dans la durée. Mais ces trois expériences sont loin d'épuiser le sujet et, si nécessaire, d'autres études de cas pourraient être envisagées par la suite pour approfondir telle ou telle question.

Pour introduire ces expériences, des éléments plus généraux de réflexion ont été rassemblés. L'actualité du thème de la participation des citoyens à l'aménagement de leur cadre de vie fait l'objet du premier chapitre, il est suivi d'un essai de définition du vocabulaire et d'une analyse de l'évolution des textes juridiques qui encadrent la concertation. Ce tableau est complété par un tour d'horizon de l'état de la participation en Ile-de-France.

On trouvera en annexe les compte-rendus des entretiens réalisés dans le cadre de cette réflexion.

FORMATION USAGER

Introduction : l'état de la question

1.1 Un thème dont les enjeux se renouvellent

A la base, la participation renvoie à l'idée d'enrichir la démocratie représentative par la mise en pratique concomitante d'un principe qui ne restreint pas la citoyenneté au droit de vote, mais voit le citoyen comme un participant actif à la vie de la cité.

Appliquée à la définition des politiques urbaines, la question de la participation des habitants revient constamment depuis une trentaine d'années, il est vrai plus souvent dans les discours que dans les faits. Si les concepts auxquels elle se réfère ont peu changé, ses objets et ses enjeux se sont renouvelés.

Depuis les années 1970, le contexte dans lequel s'inscrit cette question a beaucoup évolué : la décentralisation, la périurbanisation, l'accentuation des disparités entre les territoires, la montée des individualismes qui se manifeste aussi dans l'activité associative, le désarroi des élus face au juridisme qui s'exprime au travers du contentieux et du recours accru à l'expertise... mais aussi, l'amélioration du niveau d'information du citoyen, la prise de distance des médias vis-à-vis du monde politique, les inquiétudes face aux conséquences de l'action humaine sur l'environnement local et planétaire, l'apparition de nouvelles technologies de l'information, etc. Quelles conséquences ces

évolutions ont-elles sur la participation locales des citoyens aux projets et politiques d'aménagement qui les concernent ?

Pour certains observateurs des transformations sociales, la participation est devenue plus nécessaire que jamais : «elle revient à poser la question globale de la citoyenneté»⁽¹⁾ c'est-à-dire la question du «comment vivre ensemble ?» Elle constitue pour Claude Bartolone, Ministre délégué à la Ville, «un enjeu de modernisation de l'action politique»⁽²⁾.

Pour d'autres, la «*crise de gouvernabilité*» à laquelle doivent faire face les grandes métropoles comme l'Ile-de-France, selon les termes d'un rapport récent du Conseil économique et social régional (CESR)⁽³⁾, serait liée non seulement à la superposition des niveaux décisionnels, à l'enchevêtrement des compétences, mais aussi à «*l'aspiration à une participation effective des citoyens et des corps intermédiaires aux décisions qui les concernent*». Ce constat appelle à définir des méthodes de «*gouvernance*», dans lesquelles des formes d'implication des citoyens devraient trouver leur place à l'échelle régionale⁽⁴⁾.

Les débats publics organisés dans la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur à l'occasion de la préparation du Schéma régional d'aménagement et de développement durable⁽⁵⁾ ne témoignent-ils pas du besoin des élus de confronter publiquement leur vision de l'avenir du territoire à celle de leur concitoyens ?

Une gouvernance territoriale plus démocratique ne devrait-elle pas pouvoir se concrétiser aussi à l'échelle intercommunale, ce niveau décisionnel sans représentation directe du citoyen pourtant appelé à prendre un rôle de plus grand en matière d'aménagement et de développement ?

Ces formes renouvelées de participation pourraient venir conforter les enjeux traditionnels de la démocratie de proximité :

écoute de la demande, mise en débat des questions pour mieux les résoudre, adéquation aux besoins des réalisations, meilleure appropriation des projets, reconnaissance de l'autre, pédagogie réciproque des élus, des techniciens et des habitants sur la gestion de la cité...

(1) - Behar (Daniel), La participation n'est plus ce qu'elle était, revue Territoires, n°370, septembre 1996.

(2) - In revue Territoires, n°400, septembre-octobre 1999.

(3) - *Vivre en Ile-de-France en 2015*, rapport et avis du CESR d'Ile-de-France, 24 juin 1999.

(4) - Cf. aussi *Improving Governance at the Metropolitan Level, Draft Final Report*, OCDE, Paris 19th may 1999.

(5) - *Notre région, un avenir à inventer, document d'appel aux citoyens de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, préparation du schéma régional d'aménagement et de développement durable, Région PACA, mars 1999.

1.2 L'implication des citoyens : essai de définition des termes

Le degré d'implication

Les différents degrés d'implication des citoyens à l'élaboration des projets susceptibles de transformer leur cadre de vie peuvent se représenter sur une échelle graphique :

Degré 0 : la collectivité ou le maître d'ouvrage étudie et décide d'un projet au travers de ses propres processus de décision sans en informer le public.

Degré 1, l'information : la collectivité informe le public d'un projet, sans attendre de retour. L'information donnée peut varier très fortement dans sa qualité, son degré de vulgarisation, son détail. Elle peut intervenir régulièrement au cours des différentes étapes du projet, indépendamment du degré d'implication souhaité (degrés 2, 3 et 4). L'information peut s'inscrire dans le cadre plus large d'une politique de communication.

Degré 2, la consultation : la collectivité consulte le public sur un projet pour recueillir ses avis par le biais d'une procédure obligatoire (type enquête publique) ou volontaire (type référendum, enquête ou autre). C'est un moment unique dans le processus et qui n'implique pas de retour de la part de la collectivité. Ce cas de figure intervient généralement en aval sur un projet déjà élaboré, mais il peut intervenir plus tôt et permettre à la collectivité de connaître les attentes du public avant d'engager un projet.

Degré 3, la concertation : la collectivité (se) concerta avec le public sur un projet (le terme n'est pas pris ici dans son acception juridique de «concertation préalable», ni dans son sens de «coordination inter-services»). Elle recueille ses avis et soumet, après consultations, le



projet amendé sur lequel elle demande de nouveau l'avis du public. Celui-ci peut être amené à faire une contre-proposition. La prise en compte de l'avis est indispensable à la poursuite de la concertation. Celle-ci exige en effet une certaine durée et une périodicité dans les rendez-vous avec le public : plusieurs aller-retour correspondant généralement aux différentes phases du projet (diagnostic, orientations, définition, réalisation).

Degré 4, la participation : la collectivité invite le public à participer à l'élaboration collective d'un projet. Cette participation se construit avec méthode et rigueur sur la durée. Elle découle d'une action préalable de sensibilisation du public afin de créer les conditions d'un véritable dialogue (langage commun, connaissance des enjeux du projet...). Ceci implique de mettre au point des outils pédagogiques susceptibles de mettre chacun des participants (élus, techniciens, citoyens...) en capacité d'exprimer ses positions et de contribuer à la réflexion. Il devient alors possible de créer un espace de co-élaboration du projet au sein duquel participent élus, techniciens et citoyens se sentant concernés. La médiation au travers d'une personne extérieure peut faciliter le débat.

A chaque étape du projet et pour chacun des degrés d'implication, il est nécessaire de fixer clairement les règles qui vont encadrer le processus. Aux degrés 1 et 2, ces règles seront définies le plus souvent par la seule collectivité, aux degrés 3 et 4, elles seront souvent définies avec les participants.

Les publics

On pourrait distinguer schématiquement, dans le processus d'implication des citoyens au moins deux types de publics :

- un public «relais» constitué de structures intermédiaires, le plus souvent des associations, mais aussi des représentants du monde professionnel. A l'échelle métropolitaine, se pose la question de distinguer parmi ceux-ci, les structures représentant le niveau régional (par exemple, une fédération d'associations locales), des corps représentant un niveau plus local (par exemple, une association de riverains ou d'usagers de telle ligne de transport),
- le «grand public», par définition anonyme, qui se structure en fonction des enjeux du projet. Cette notion fait écho à celle «d'opinion publique» et souligne le rôle essentiel des médias.

«avec qui dialogue-t-on ?» est essentielle. Elle renvoie au problème de la représentativité des associations et aux difficultés à porter le débat sur la place publique.

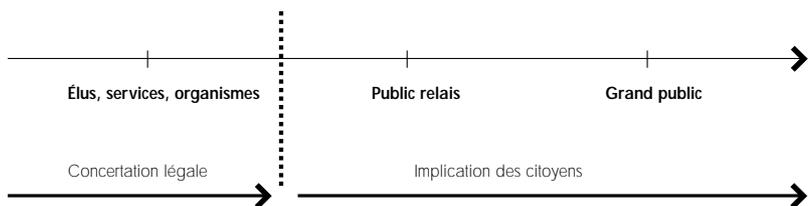
Les échelles de temps et d'espace

De manière générale, le niveau d'implication du public dans les projets, programmes ou politiques dépend de l'échelle territoriale à laquelle ils se situent. Sur les projets régionaux, les pratiques dépassent rarement l'information du public (le degré 1), tandis qu'au niveau de leur quartier, la participation active des habitants (le degré 4) n'est pas si rare.

Symétriquement, il est bien sûr plus aisé d'impliquer dans des projets à court terme dont les effets sont visibles et concrets que sur des projets à long terme et dont les effets sont diffus et complexes. Il y a d'ailleurs une corrélation forte entre ces échelles spatiales et temporelles et la nature des projets.

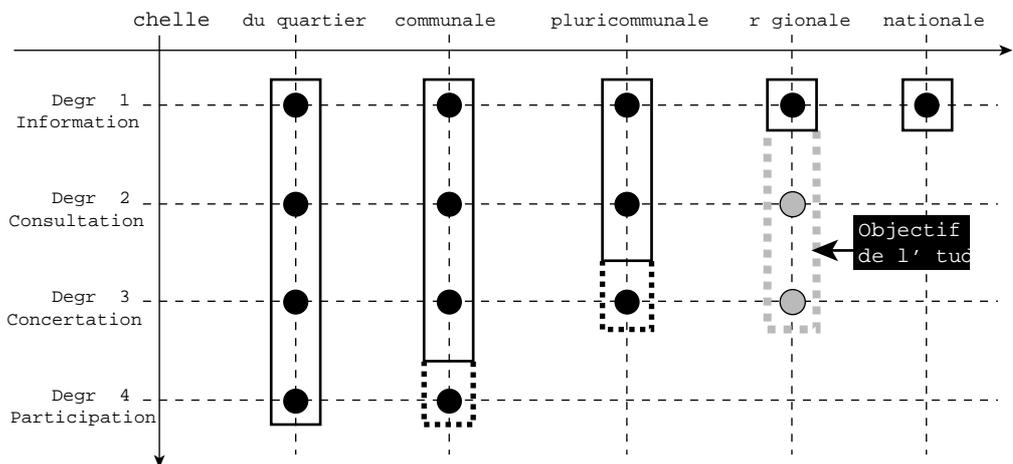
L'objectif de l'étude est de voir comment il serait possible d'avancer vers des modes plus intensifs d'implication du public sur des questions d'aménagement régionales.

Ceci peut s'exprimer graphiquement de la manière suivante :



Dans tous les cas, il importe de savoir si la consultation, la concertation ou la participation est réellement ouverte ou si la parole n'est pas «confisquée» par un groupe social ou un autre. La question :

Echelles territoriales et degrés d'implication observés couramment



La nature des projets

La nature des projets, leur consistance juridique, leur technicité influent fortement sur le désir et la capacité du public à en comprendre les enjeux, à exprimer son avis et à s'impliquer dans le processus.

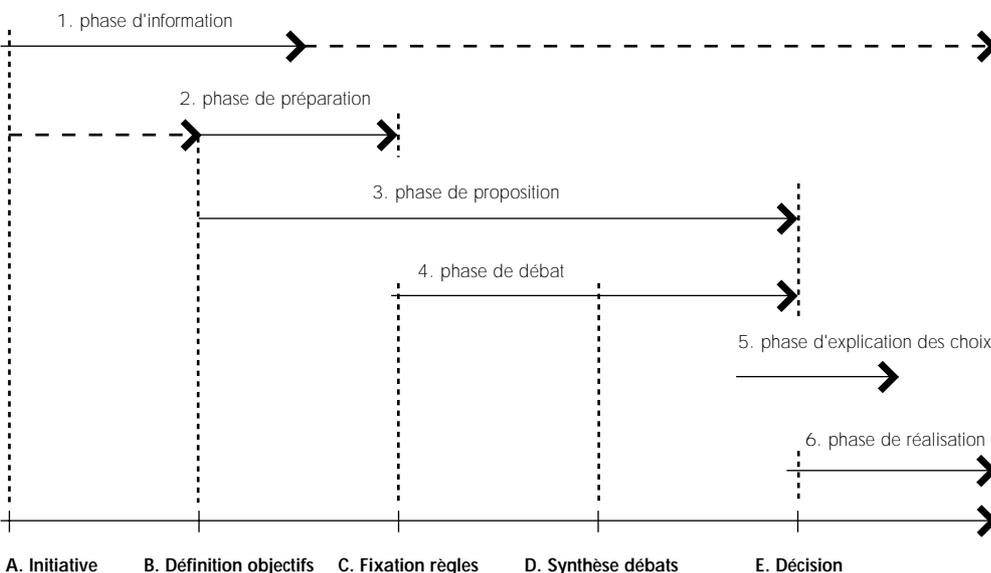
Les méthodes, l'organisation et les outils ne seront pas les mêmes selon qu'on souhaite impliquer le public sur un projet opérationnel (zone d'aménagement concerté, projet routier...), sur un plan réglementaire (plan d'occupation des sols, schéma directeur...), sur une politique contractuelle (contrat régional, contrat de ville...), sur un document d'orientations, accompagné ou non d'un programme d'actions (plan de déplacements, charte d'environnement, programme local de l'habitat...), ou encore sur un schéma stratégique (projet de territoire...).

Les moments-clés du processus d'implication

Le déroulement du processus comprend plusieurs phases qui sont ponctuées de moments-clés (ou jalons), parmi lesquels :

- l'initiative du projet (jalon A), lance la phase d'information préalable (phase 1) qui se poursuit durant tout le processus,
- la définition des objectifs poursuivis par la collectivité (pré-projet, cadrage) (jalon B) précède la préparation du processus d'implication (phase 2),
- la fixation des règles du jeu (jalon C) précède la phase la plus active de débat public,
- la synthèse du débat public par la collectivité (jalon D),
- la prise de décision sur la base du projet amendé (jalon E), suivi des phases d'explicitation des choix et de mise en œuvre du projet.

Les moments clés du processus



1.3 L'évolution du cadre juridique

«Le droit français a longtemps conféré aux seuls propriétaires contribuables le droit de contester les opérations d'aménagement et d'en être informés. Aujourd'hui ce droit est reconnu à tous mais la législation ne permet toujours pas (...) d'assurer aux habitants une participation aux processus décisionnels, ni même de garantir une information véritable.»⁽⁶⁾.

On peut observer que si le législateur a en effet accepté de rendre beaucoup plus «transparents» les différents documents d'urbanisme ou projets d'aménagement conduits par des collectivités publiques, il s'est en revanche refusé à franchir un pas de plus en réglementant l'association des citoyens à leur élaboration. En laissant à l'initiative des pouvoirs publics, le soin d'organiser la concertation préalable, il a de fait laissé se développer un espace mouvant entre participation du public en amont et information en aval. C'est cet espace, déserté par le droit, que des collectivités pionnières s'efforcent de définir par des pratiques innovantes.

Ce chapitre propose un examen chronologique des différents textes de loi régissant la participation du public en matière d'aménagement⁽⁷⁾. Il s'agit de mieux comprendre comment s'est constitué l'édifice juridique français, depuis l'introduction de la procédure d'enquête publique pour le plan d'occupation des sols (POS) dans la loi d'Orientation foncière de 1967 jusqu'au projet de loi Solidarité et renouvellement urbains. Cette analyse est complétée par une présentation des procédures prévues par ces textes et par la Charte de la concertation du Ministère de l'Environnement.

(6) - In Diagonal, février 1997.

(7) - Le droit européen de l'environnement n'est pas abordé ici. Sur ces questions, et notamment sur le projet d'Etude d'impact stratégique, voir Thieffry (Patrick), *Droit européen de l'environnement*, Ed. Dalloz, 275p.

Principaux textes

Loi de protection de l'environnement du 10 juillet 1976 (étude d'impact)

Elle instaure l'obligation de réaliser une étude d'impact préalablement à la réalisation de certains projets d'aménagement ou à la décision d'approbation de documents ou d'autorisation de projets susceptibles d'affecter l'environnement.

Le décret du 12 octobre 1977, pris en application de la loi de 1976, fixe les conditions dans lesquelles l'étude d'impact est rendue publique. Deux cas de figure se présentent :

- pour les projets soumis à enquête publique, l'étude d'impact est insérée dans le dossier d'enquête accompagnée d'une notice explicative exposant l'étude en des termes simples, afin que les citoyens puissent en appréhender le contenu et les conclusions ;
- pour les autres projets, la décision doit être publiée avant tout début de réalisation et mentionner l'existence de l'étude d'impact. L'étude doit alors pouvoir être consultée par le public.

Loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (Loi Bouchardeau)

Cette loi, dans son article 1^{er}, soumet à enquête publique la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement. Elle permet aux personnes qui ne sont pas atteintes dans leur droit de propriété d'être informées et de réagir.

Loi d'aménagement du 18 juillet 1985

Avec cette loi, qui se traduit par l'article L. 300.2 du Code de l'urbanisme, la collectivité doit désormais organiser une concertation préalable à toute opération d'aménagement «*modifiant substantiellement le cadre de vie*». Elle s'applique notamment avant toute révision de POS ouvrant une zone d'urbanisation future (NA) à l'urbanisation, toute création de zone d'aménagement concerté (ZAC), etc. (cf. ci-dessous, *Principales procédures*).

La collectivité détermine librement les modalités de la concertation ainsi que les objectifs poursuivis et doit tirer le bilan de la concertation avant d'arrêter sa décision. La concertation doit avoir lieu pendant toute la durée de l'élaboration du projet.

Loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991

L'article 4 de cette loi élargit le champ d'application de la loi du 18 juillet 1985 en instaurant une concertation pour toutes les opérations modifiant substantiellement les conditions de vie dans les quartiers qui n'étaient pas concernés par l'article L.300.2.

Circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures de transports (Circulaire Bianco)

Cette circulaire précise les conditions d'un débat transparent et démocratique pour la conception et la réalisation des grandes infrastructures décidées par l'Etat. Elle prévoit deux phases de débat :

- la première, dès la conception du projet et en amont des études de tracé doit «*permettre aux élus, aux forces sociales, économiques, associatives, à chaque citoyen de s'informer et de débattre des enjeux économiques, sociaux, environnementaux du projet...*» ;

- la seconde, lors de laquelle, «*il revient au gouvernement d'arrêter les grandes orientations qui seront formalisées dans un cahier des charges rendu public*».

Le débat doit être organisé «*avec la participation des différents responsables concernés : politiques, socio-économiques, associatifs (environnementalistes, usagers, riverains, etc.)*» dont l'appréciation de la représentativité doit être évaluée «*au regard des intérêts en jeu*».

Elle s'applique aux lignes ferroviaires à grande vitesse et aux autoroutes répondant aux critères fixés par l'article 2 du décret du 17 juillet 1984 pris pour l'application de la Loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI).

Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (Loi Barnier)⁽⁸⁾

La loi renforce le rôle de l'enquête publique dans le processus de décision et prévoit la possibilité d'organiser un débat public pour les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement.

Elle prévoit donc la création d'une commission dite «*Commission nationale du débat public*» (cf. *Principales procédures*, ci-dessous). Par ailleurs, la loi retient également la possibilité pour le commissaire-enquêteur d'organiser une réunion d'information et d'échange avec le public en présence du maître d'ouvrage. Enfin, le dossier d'enquête publique est communicable aux frais des associations de protection de l'environnement agréées.

(8) - Cf. Caroline Faber, «*La réforme de l'utilité publique*», in *Politiques publiques* n°1583, déc. 1999 - janvier 2000

Projet de loi Solidarité et renouvellement urbains

Ce projet de loi, en cours d'examen, inscrit parmi ses objectifs de renforcer la participation des citoyens à l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme. Il étend le champ d'application de la concertation au Schéma de cohérence territoriale (SCT) et au Plan local d'urbanisme (PLU), documents remplaçant respectivement le Schéma directeur et le Plan d'occupation des sols. Il prévoit également de soumettre tous les documents d'urbanisme locaux (SCT, PLU et carte communale) à enquête publique.

Il supprime la procédure d'application anticipée des POS (qui permet d'appliquer des règles avant de soumettre le projet à enquête publique) et instaure une procédure de révision d'urgence qui conserve l'obligation d'enquête publique.

En dehors de l'extension du champ d'application de la concertation et de l'enquête publique, la loi simplifie les procédures. Il s'agit de permettre aux citoyens de mieux comprendre le système de planification et de porter l'accent sur le fond des projets et non sur la procédure.

Pour résumer, on peut dire que des avancées significatives ont été faites dans le domaine de l'information et de la participation des citoyens. Toutefois, les risques de contentieux, liés à la complexité des procédures existantes, demeurent. Ceci peut modérer l'enthousiasme des pouvoirs publics à s'engager dans des pratiques plus participatives.

Principales procédures

La concertation préalable

Champ d'application : ouverture à l'urbanisation d'une zone d'urbanisation future, lors de la modification ou de la révision d'un plan d'occupation des sols (POS), création d'une zone d'aménage-

ment concerté (ZAC), réalisation d'opérations d'aménagement (travaux routiers, travaux sur des cours d'eau...) à certaines conditions, etc.

Objet : informer la population durant toute la durée d'élaboration du projet, c'est-à-dire depuis les réflexions préalables jusqu'à l'arrêt du projet, afin qu'elle puisse s'exprimer le plus en amont possible. Selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, la concertation doit se dérouler avant que le projet ne soit arrêté dans sa nature et ses options essentielles et que ne soient pris les actes conduisant à la réalisation effective de l'opération.

Portée : les observations et propositions émises par la population ne lient pas la collectivité locale, qui doit certes en tirer le bilan mais n'est pas tenue de les prendre en compte.

Éléments de procédure : la responsabilité de la concertation incombe à la commune ou la personne publique ayant pris l'initiative de l'opération d'aménagement. Une délibération fixe les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation. Le juge a estimé que la concertation pouvait prendre la forme de réunions publiques, d'exposition de plans et maquettes, d'affichages, de la tenue d'un registre à la disposition du public, etc.

Toutefois, il semble exiger un minimum de proportionnalité entre les modalités mises en œuvre pour concerter et l'impact du projet. La concertation menée dans le cadre d'une opération ayant un impact significatif sur la vie des habitants devra donc être plus explicite et les supports mieux adaptés au débat.

A l'issue de la phase de concertation, le Conseil municipal en dresse le bilan. La commune ou le maître d'ouvrage ne sont pas liés par ce bilan. Toutefois, la concertation est obligatoire sous peine d'annulation ou d'illégalité des projets envisagés.

L'enquête publique

Champ d'application : travaux de voirie et d'infrastructures de transport, opérations d'aménagement rural (remembrement rural, défrichements, etc.), certains documents d'urbanisme (POS et Plans d'aménagement de zone), certaines autorisations d'utilisation et d'occupation du sol, équipements énergétiques et travaux relatifs à l'énergie (travaux de recherches minières, etc.), installations et travaux divers (stations d'épuration des eaux usées, etc.).

Objet : recueillir l'avis de la population sur un projet arrêté.

Portée : les observations et propositions émises par la population sont de simples avis que la collectivité locale n'est pas tenue de prendre en compte. Toutefois, les conclusions défavorables rendues par le commissaire-enquêteur au regard, notamment des observations de la population, obligent la collectivité à délibérer une seconde fois sur le projet (loi du 2 février 1995).

Éléments de procédure : il existe deux types d'enquêtes publiques : l'enquête publique loi 1983 et l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP). Les deux procédures peuvent se combiner, le cas échéant.

L'enquête publique loi 1983 concerne *«les aménagements, ouvrages ou travaux exécutés par des personnes publiques ou privées lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement»*. Elle concerne aussi l'élaboration, la révision ou la modification des documents d'urbanisme (Plan d'occupation des sols, Plan d'aménagement de zone, Plan de sauvegarde et de mise en valeur), ainsi que certaines autorisations d'utiliser ou d'occuper le sol.

L'enquête publique préalable à la DUP concerne les cas d'expropriation ou de déclassement d'un bien du domaine

public. Des réunions publiques peuvent être organisées (sur le modèle anglo-saxon des «hearings») à l'initiative du commissaire-enquêteur et en présence du maître d'ouvrage.

Le débat public (dans le cadre de la Commission nationale du débat public)

Champ d'application : procédure facultative instaurée dans le cadre de la loi du 2 février 1995, pour les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national ou ayant un impact important sur l'environnement instauré

Objet : recueillir l'avis de la population sur les objectifs et les caractéristiques principales du projet durant son élaboration, en amont de l'enquête publique.

Portée : le bilan des avis est mis à la disposition du commissaire-enquêteur désigné pour l'enquête publique.

Éléments de procédure : La Commission nationale du débat public (CNDP) peut être saisie par les ministres dont dépendent les projets, par le ministre de l'Environnement, par le ministre chargé des collectivités territoriales (après consultation de celles-ci), par les associations agréées de protection de l'environnement.

La CNDP se compose à parts égales de parlementaires et élus locaux, de membres du Conseil d'Etat et des juridictions de l'ordre administratif et judiciaire, de représentants des associations agréées de protection de l'environnement exerçant leur activité au niveau national, de représentants des usagers, de personnalités qualifiées. Elle a été mise en place pour la première fois en juillet 1997.

La consultation d'initiative locale

Champ d'application : consultation directe des électeurs à l'initiative des autorités communales ou d'une partie de l'électorat de la population sur une opération

d'aménagement relevant de la responsabilité communale.

Portée : les observations de la population ne lient pas la commune.

La consultation des associations agréées

Champ d'application : consultation des associations à leur demande sur les projets de Schéma directeurs ou de Plans d'occupation des sols.

Portée : l'avis est joint au dossier soumis à la disposition du public ou à l'enquête publique.

La Charte de la concertation du 5 juillet 1996 du Ministère de l'Environnement⁽⁹⁾

«Pour permettre d'améliorer significativement la participation du public à la conception des projets», le Ministère de l'Environnement a publié une Charte de la concertation, qui représente un progrès notable parce qu'elle affirme la prise en compte, dès l'amont du projet, du point de vue du citoyen.

Les principes et les recommandations de la Charte n'ont pas pour but de se substituer au respect des procédures existantes, elles visent *«à en faciliter la mise en œuvre»*. Cette charte comporte 9 articles qui résument l'élan participatif qu'elle cherche à promouvoir :

Article 1 : la concertation commence en amont du projet

Article 2 : la concertation est aussi large que possible

Article 3 : la concertation est mise en œuvre par les pouvoirs publics

Article 4 : la concertation exige la transparence

Article 5 : la participation favorise la concertation

Article 6 : la concertation s'organise autour de temps forts

Article 7 : la concertation nécessite souvent la présence d'un garant

Article 8 : la concertation est financée par le maître d'ouvrage

Article 9 : la concertation fait l'objet de bilans

La Charte de la concertation a, jusqu'à présent, été peu utilisée par les collectivités. Deux exceptions toutefois : le Forum des associations mis en place dans le cadre de la réalisation du tramway de Bordeaux et le Comité Permanent de Concertation de la ZAC Paris Rive Gauche.

(9) - Cf. La Gazette des communes, 29 mars 1999.

1.4 Aperçu de la participation en Ile-de-France

Un domaine méconnu, une situation contrastée

Au regard de la participation des citoyens à l'élaboration des politiques et projets d'aménagement, il est impossible à l'heure actuelle de faire un réel bilan de la situation en Ile-de-France. L'information est très dispersée et aucune institution n'est chargée de recueillir les pratiques et les expériences des collectivités locales et de l'État dans ce domaine. Il n'y a pas, contrairement à ce qui existe sur d'autres questions, «d'Observatoire régional de la participation ou du débat public».

Les entretiens réalisés et éléments épars dont on dispose tendent toutefois à montrer que la situation est très contrastée.

Une information insuffisante ou difficile d'accès

Pour le citoyen ordinaire, l'accès à l'information est souvent très difficile en Ile-de-France, du fait de la multiplicité des acteurs et de l'enchevêtrement des compétences des services et organismes liés à l'État avec ceux des collectivités territoriales. Le Francilien a le plus grand mal à s'y repérer et à savoir «qui fait quoi?».

De manière générale, les décideurs tendent à donner l'information tardivement, souvent au stade opérationnel du projet. L'opportunité des choix et les objectifs poursuivis ne sont pas toujours clairement explicités. Sauf exception, l'information sur les modalités d'association de la population (tenue d'une réunion publique, horaires d'une permanence, etc.) est rarement conçue pour mobiliser un public large.

L'information transmise au cours du processus de concertation est souvent excessivement technique, non vulgarisée,

volontairement ou par omission (c'est souvent le cas des POS, par exemple). Elle exclut souvent toute une partie de la population qui ne possède pas un certain «bagage culturel».

Cette insuffisance qualitative et quantitative de l'information est paradoxale dans un contexte où la communication institutionnelle des collectivités d'Ile-de-France s'est considérablement développée depuis la décentralisation. Mais comparativement à d'autres régions, la presse francilienne a un lectorat plus faible et la télévision régionale une audience plutôt modeste.

Des pratiques de concertation locales trop formelles et trop peu suivies

Une étude récente de l'Observatoire régional du foncier (ORF)⁽¹⁰⁾ a procédé à l'analyse de 15 délibérations de conseils municipaux approuvant le bilan de la concertation de ZAC dans les Hauts-de-Seine. Elle montre qu'en amont de l'enquête publique si «trois modalités classiques de concertation ont la faveur des municipalités (organisation d'une ou plusieurs expositions, tenue de réunions publiques, tenue d'un registre destiné à recueillir les observations du public), l'organisation de réunions avec des groupes concernés par l'opération (riverains, professions, associations) n'est pas [...] répandue».

Les auteurs constatent que «sauf exception, la modalité de la réunion publique, tout comme celle de l'exposition, ne semble pas permettre une information dynamique du projet dans la durée de son élaboration».

(10) - Concertation et contentieux de l'urbanisme, Rapport du groupe de travail, décembre 1999, Observatoire Régional du Foncier en Ile-de-France, rapporteur : Duret (Jean-Philippe), cabinet Bastid Ludovic Consultant.

Ils regrettent que *«la plupart des procédures [...] ne dépasse guère le stade de l'information ponctuelle et du recueil formel des observations»*. Et les élus considèrent un registre vierge comme *«un signe d'absence d'opposition au projet, voire d'approbation»*.

Ce constat n'est pas propre aux Hauts-de-Seine. Au contraire, on note dans ce département des avancées intéressantes en matière de concertation. L'activité des nombreuses associations locales s'occupant du cadre de vie, fédérées au sein de Environnement 92, n'y est sans doute pas étrangère.

La consultation en amont sur les politiques est encore trop rare

Lorsque les élus consultent la population, sous forme de sondages, d'enquêtes ou d'auditions, il s'agit souvent de valider des choix plutôt que de susciter un débat.

L'expérience d'une ville comme Nanterre, qui a mobilisé plusieurs milliers d'habitants depuis 1997 dans un processus continu de consultation, culminant à l'occasion d' *«Assises pour la ville»*, est à cet égard intéressante. Le cas de la Plaine-Saint-Denis, site stratégique d'intérêt régional dont le devenir est régulièrement discuté publiquement lors d' *«Assises pour la plaine»*, mériterait d'être regardé de plus près.

Dans beaucoup de cas, la concertation sur les projets est imposée par un rapport de force préalable de la part des habitants et des associations, soit par le biais de recours contre le projet au niveau de l'enquête publique, soit par des demandes d'audition insistantes auprès des élus, de conférences de presse, de manifestations etc. Ce n'est souvent qu'à l'issue de ces actions que les pouvoirs publics finissent par mettre en place une *«vraie»* concertation... en aval de l'élaboration. Et donc souvent trop tard pour infléchir les choix initiaux.

Un manque d'instances de dialogue

Ce qui transparaît lors des entretiens avec des représentants du monde associatif et professionnel, est l'insuffisance de dialogue entre les élus et *«leurs administrés»*. Les instances de débat public sur les questions d'aménagement, comme le Comité permanent de la Concertation sur la ZAC Paris Rive Gauche, restent encore exceptionnelles (cf. chapitre 2.).

Dans le cadre de grands projets, comme le devenir des terrains Renault dans le Val-de-Seine, elles sont souvent refusées par les maîtres d'ouvrage de crainte de ralentir ou de compromettre la réalisation du projet.

Une participation insuffisante de certains groupes sociaux

Les jeunes en général, les personnes en situation d'exclusion ou de précarité, les étrangers ne disposant pas du droit de vote, s'impliquent peu dans la vie sociale de leur ville. Cette situation, qui n'est pas propre à l'Île-de-France, est particulièrement préoccupante.

Certaines tentatives faites pour y remédier n'aboutissent pas. A Chelles, en juin 1996, le tribunal administratif a annulé, sur recours du Préfet de Seine-et-Marne, une consultation publique sur l'avenir d'un quartier au motif que le conseil municipal avait élargi le corps électoral aux jeunes de 16 à 18 ans et aux étrangers domiciliés dans la commune depuis plus de 5 ans.

Un contentieux croissant ?

L'analyse du contentieux est très délicate en raison de carences dans les données. L'étude très récente de l'ORF, citée plus haut, remarque que *«l'inflation du contentieux n'est absolument pas perceptible à la lecture des tableaux [statistiques des Hauts-de-Seine et de la Seine-Saint-Denis]»*.

Si un certain nombre de contentieux sur les actes d'urbanisme résultent de motivations politiques ou reflètent des intérêts particuliers, d'autres soulèvent des questions méritant un véritable débat public.

Un malentendu entre élus et responsables associatifs

La personne démocratiquement élue est-elle seule légitime et par conséquent garante de l'intérêt général ? Beaucoup d'élus pensent que oui et considèrent que leur travail est de faire passer des projets dont l'utilité publique est, à leurs yeux, indiscutable. L'attitude des services et organismes d'État se fonde sur les mêmes principes.

Il est souvent reproché aux associations d'incarner des intérêts particuliers, de n'être pas représentatives, d'être des tribunes de l'opposition, etc. Beaucoup d'associations prêtent le flanc à ces critiques -le syndrome *Nimby*⁽¹¹⁾ y est très répandu-, mais cette position doit-elle conduire à s'abstenir de tout dialogue ? Ne faut-il pas, au contraire, élargir le champ des interlocuteurs, aller chercher l'opinion de ceux qui n'ont pas eu l'occasion de s'exprimer, faire évoluer les positions, par le débat, vers une vision plus large de l'intérêt commun ?

Dans le monde professionnel, il existe aussi une certaine défiance vis-à-vis des associations. Celle-ci est-elle liée à une conception du technicien comme étant au service de l' élu qui doit, seul, entendre les messages «politiques» ?

Au contraire, beaucoup de représentants d'associations pensent qu'ils sont eux-mêmes dépositaires de l'intérêt général, d'où une incompréhension réciproque. Pour Christian Collin⁽¹²⁾, *«le milieu associatif a évolué, il est souvent plus dynamique que les institutions, il est porteur d'une utilité publique et il innove. Les associations font un travail en réseau et sont parfois plus efficaces que certains*

services de l'État ou des collectivités». Pour Yann Fradin⁽¹³⁾ *«On est dans une logique de maire bâtisseur régalien. Il faut que l' élu, qui tranche en dernier ressort, devienne un «animateur» de débats»*. Est-ce son rôle ? La question mérite discussion.

Il est clair en tout cas, pour les nombreuses collectivités qui mettent en place des processus de concertation, *«que la démocratie représentative n'épuise pas la volonté des citoyens d'être associés aux décisions»*⁽¹⁴⁾.

Des pratiques locales intéressantes, mais un manque de débats à l'échelle où se posent les enjeux collectifs

Des initiatives locales nombreuses et diversifiées

A l'échelle communale (ou infracommunale), des pratiques assez abouties de débat public co-existent en Ile-de-France avec des usages encore trop technocratiques de la part de certains élus et administrations.

Les pratiques des villes prennent des formes très diversifiées⁽¹⁵⁾ :

- consultation par voie d'enquêtes (par exemple, à Épinay-sur-Seine, à Chelles etc.) ;
- concertation de proximité avec des Conseils ou de Comités de quartier (par

(11) - *Not in my backyard*, attitude défensive par laquelle on refuse près de chez soi tout changement dont pourrait bénéficier la collectivité dans son ensemble.

(12) - Architecte, organisateur des journées de formation du Conseil d'urbanisme, architecture et environnement (CAUE) des Hauts-de-Seine (cf. annexes).

(13) - Président de l'association de réinsertion par l'environnement «Espaces», ex-président de Val-de-Seine Vert (cf. annexes).

(14) - Selon les termes d'un document du Ministère de l'Environnement, Aménagement et opinion : la concertation en amont des projets. C et S Conseil, s.d.

(15) - Cf. Observatoire des initiatives locales de citoyenneté de l'ADELS in revue Territoires n° 374 Décembre 1996 et n° 400 Octobre 1999.

- exemple à Saint-Denis, Créteil, Rueil-Malmaison, Versailles et dans de nombreuses villes) ;
- réunions de présentation de projets aux groupes concernés, riverains, associations, professions (par exemple à Paris pour la rénovation-réhabilitation des anciens faubourgs) ;
 - distribution d'une plaquette expliquant les règles et les principes contenus dans le POS (par exemple à Chaville) ;
 - expositions publiques avec registre destiné à recueillir les observations du public (par exemple à Montreuil pour la révision du POS ou à Bois Colombes pour la ZAC du quartier des Bruyères) ;
 - réunions publiques régulières sur les projets (par exemple à Colombes pour le POS) ;
 - association étroite de la population à l'élaboration d'un projet d'opération d'aménagement et de son étude d'impact (exemple de la ZAC des Grands-Champs, à Roissy-en-Brie, 77⁽¹⁶⁾) ;
 - création au Blanc-Mesnil (93) d'un «conseil de contrat de ville» dans lequel les habitants sont représentés (lieu d'élaboration de projets concertés) et organisation par la ville de séances de formation des représentants associatifs ;
 - mise en place d'un dispositif de communication et de participation des habitants autour d'opérations de démolition dans le cadre de la politique de la ville, notamment par la coproduction d'émissions de télévision hebdomadaires, des ateliers d'écriture, d'arts plastiques et de discussion sur le thème du quartier (par exemple dans le quartier du Franc-Moisin à Saint-Denis) ;
 - mise en place de commissions extra-municipales (par exemple à Boulogne, Paris, Saint-Denis, Argenteuil...) sur différents thèmes parmi lesquels figurent souvent l'aménagement urbain, l'habitat, les écoles, les transports etc. ;
 - organisation de débats publics à l'échelle communale (par exemple, à Saint-Ouen, Créteil ou Bobigny...)
 - etc.

Ces usages peuvent dans certains cas être institutionnalisés, se pratiquer sur une base régulière, s'intégrer dans une politique globale d'amélioration des conditions de la «citoyenneté locale» et permettre un véritable dialogue suivi. Ils sont rarement codifiés, rarement systématisés.

Ils sont significatifs de l'émergence progressive d'une véritable culture du dialogue.

Un manque de débats à l'échelle où se posent les grands enjeux collectifs

Il ressort des entretiens avec le monde associatif et les personnes impliquées dans des processus de concertation, qu'il manque à l'échelle régionale un espace où pourraient être débattues publiquement les questions relatives à l'aménagement qui se situent à une échelle «supra locale» : par exemple, les politiques d'habitat et l'équilibre social du territoire francilien, les politiques de lutte contre l'étalement urbain périphérique (ceintures vertes) et de renouvellement des tissus centraux, etc. Ceci est à relier notamment à l'existence de «plusieurs pilotes dans l'avion» et à la difficulté politique de remettre en question le schéma directeur régional de 1994.

Néanmoins, un souci de meilleure «gouvernance», conduit les principaux acteurs de l'aménagement de l'Île-de-France à faire évoluer leurs pratiques.

Le Conseil régional d'Île-de-France intensifie ses consultations avec le «terrain» et ceci à plusieurs niveaux :

- la consultation du «grand public» au moyen d'enquêtes. Elle répond au besoin de mieux «coller» aux attentes de la population et à la recherche d'une légitimation populaire à ses actions. L'enquête «La qualité de vie en Île-de-

(16) - Cf. La Gazette des communes, mars 1999.

France : vous avez la parole», qui a connu d'après l'IPSOS «une participation importante»⁽¹⁷⁾, en est un bon exemple ;

- la concertation avec le monde associatif par le biais de groupes de travail sur des thèmes spécialisés (le Comité des acteurs du développement des circulations douces, par exemple) ;
- la mise en place d'un fonds destiné à financer des contre-expertises sur des projets d'aménagement, qui seraient réalisées à l'initiative d'associations agréées pour la protection de l'environnement ;
- les auditions par l'exécutif, sur des questions d'actualité, d'élus ou de représentants de la société civile (associations et personnalités qualifiées) ;
- l'organisation d' «états généraux» tournées vers le monde professionnel en préalable à l'élaboration d'une politique (Assises régionales du logement, États généraux de l'emploi, par exemple).

Certains départements mènent des politiques qui vont dans le même sens. Le Conseil général du Val-d'Oise a lancé en 1999 une très vaste consultation intitulée «Prenez la parole, décidons ensemble de l'avenir du Val-d'Oise». A cette occasion les 441 000 foyers du département ont reçu un questionnaire portant sur trois thèmes : l'identité du département, les attentes de ses habitants, l'action du Conseil général.

L'État, de son côté, s'est engagé dans une démarche d'ouverture vers le monde professionnel et le monde associatif, dans le cadre de l'élaboration du projet de Plan de déplacements urbains de l'Île-de-France (cf. chapitre 3.). Le processus de concertation engagé par Aéroports de Paris dans le cadre de l'extension de l'aéroport de Roissy - Charles-de-Gaulle est aussi un exemple intéressant.

(17) - 108 000 questionnaires renvoyés au 30.09.1999 pour environ 2 millions «auto-administrés» c'est à dire mis à disposition dans les gares et les lieux publics de la région, encartés dans Le Parisien ou accessibles sur le site internet de la Région.

FORMATION USAGER

2

Le comité permanent de la concertation sur la Z.A.C. Paris Rive Gauche

La ZAC Paris Rive Gauche, la plus grande opération d'urbanisme parisienne, est peut-être aussi celle qui a suscité le plus de controverses.

En 1997, après plusieurs années de contentieux juridique et médiatique avec les adversaires de son projet réunis en associations, la Ville de Paris instaure le «Comité permanent de la concertation».

Trois ans plus tard, ces mêmes associations, et d'autres encore, sont aussi devenues des partenaires de la Ville au sein de ce forum de l'urbanisme parisien.

Présentation d'une démarche tardive, mais néanmoins innovante et ambitieuse.

Avant-propos

L'expérience du Comité permanent de la concertation (CPC) est intéressante car elle explore une manière originale de gérer un grand projet d'urbanisme, qui par certains aspects possède une dimension régionale, dans la confrontation ouverte et permanente des opinions.

Le CPC est une instance consultative de débat entre les différentes parties concernées par l'aménagement de la ZAC Paris Rive Gauche. Il s'inspire directement de la Charte de la concertation du Ministère de l'Environnement, ce qui est une première en France.

Il a pour objectif de débattre des modalités de mise en œuvre du projet, dans le cadre des documents d'urbanisme approuvés. Ce mandat offre certes un espace assez large aux associations pour proposer des inflexions substantielles dans la réalisation des opérations, mais il est critiqué par certaines d'entre elles, car il les empêche d'intervenir sur le parti initial du projet.

La création tardive du CPC a fait suite à une première phase de concertation «préalable» considérée comme insuffisante par un certain nombre d'associations, suivie par plusieurs années de contentieux entre ces mêmes associations et la Ville de Paris.

2.1 La ZAC Paris Rive Gauche en chiffres et en cartes

Paris Rive Gauche est une opération de réaménagement d'une emprise essentiellement ferroviaire et industrielle d'environ 130 ha, délimitée par le boulevard périphérique, la Seine, la gare d'Austerlitz, l'hôpital de la Salpêtrière et la rue du Chevaleret (voir plan n°1).

L'opération obéit à une procédure de zone d'aménagement concertée (ZAC). Elle est concédée à la SEMAPA, une société d'économie mixte d'aménagement du 13^e arrondissement, dans le capital de laquelle figurent essentiellement la Ville de Paris et la SNCF, principaux propriétaires fonciers.

Son Plan d'aménagement de zone (P.A.Z.), modifié en 1997, prévoit la réalisation à terme d'un programme d'environ 1,8 mil-

lions de m² de S.H.O.N répartis de la manière suivante :

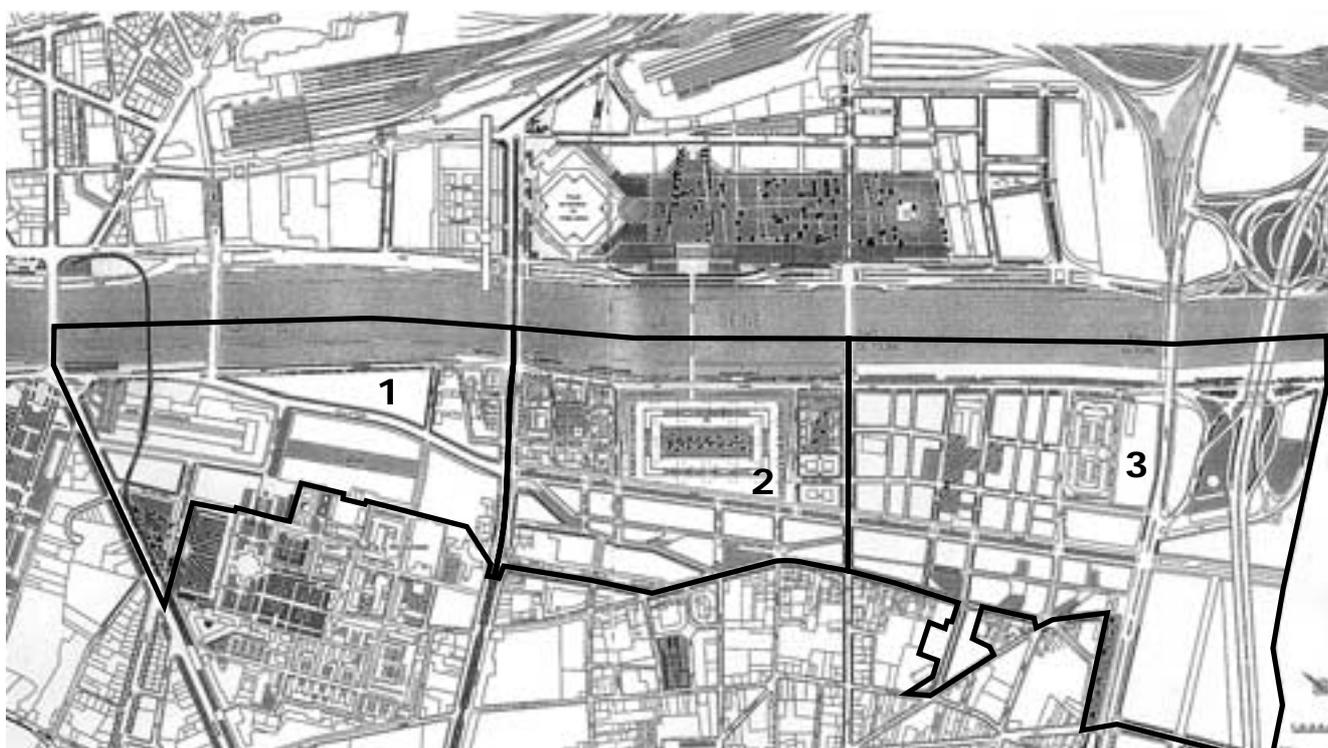
- 900 000 m² pour les bureaux ;
- 520 000 m² pour les logements (soit environ 5 500 appartements) ;
- 220 000 m² pour les commerces et les activités artisanales ;
- 130 000 m² pour les locaux universitaires ;
- 17 500 m² pour les activités portuaires.

Ce programme se divise en trois secteurs opérationnels, formant autant de quartiers (voir plan n°2) :

- Austerlitz : il s'étend depuis la gare et l'hôpital de la Salpêtrière jusqu'au boulevard Vincent-Auriol. Il accueillera en première phase d'importants programmes de bureaux (salles des marchés de la CDC, CGI, etc.) ;

Plan n°2 :
Possibilités d'aménagement
ouvertes par le P.A.Z.
et découpage en quartiers
(source : SEMAPA.
Surcharges : IAURIF)

1- Austerlitz 2- Tolbiac 3- Masséna



- Tolbiac : il s'étend depuis le boulevard Vincent-Auriol jusqu'à la rue de Tolbiac (qui vient d'être élargie et dont le vieux viaduc a été remplacé). La Bibliothèque nationale de France occupe une emprise de 8 ha sur environ 36 ha au total. Plusieurs immeubles de logements locatifs et des équipements publics de quartier y ont été déjà réalisés : squares, église, école, etc. (voir figure n°1) Quelques programmes de bureaux et un multiplexe MK2 sont actuellement en chantier ;
- Massena : il s'étend au sud-est de la rue de Tolbiac jusqu'au boulevard périphérique. C'est dans ce secteur que se trouvent le «Frigo», entrepôt frigorifique de la SNCF loué à des artistes, l'usine SUDAC et les anciens bâtiments des Grands moulins de Paris et de la SAT. Ces deux derniers abriteront un important programme universitaire (Paris VII et INALCO).

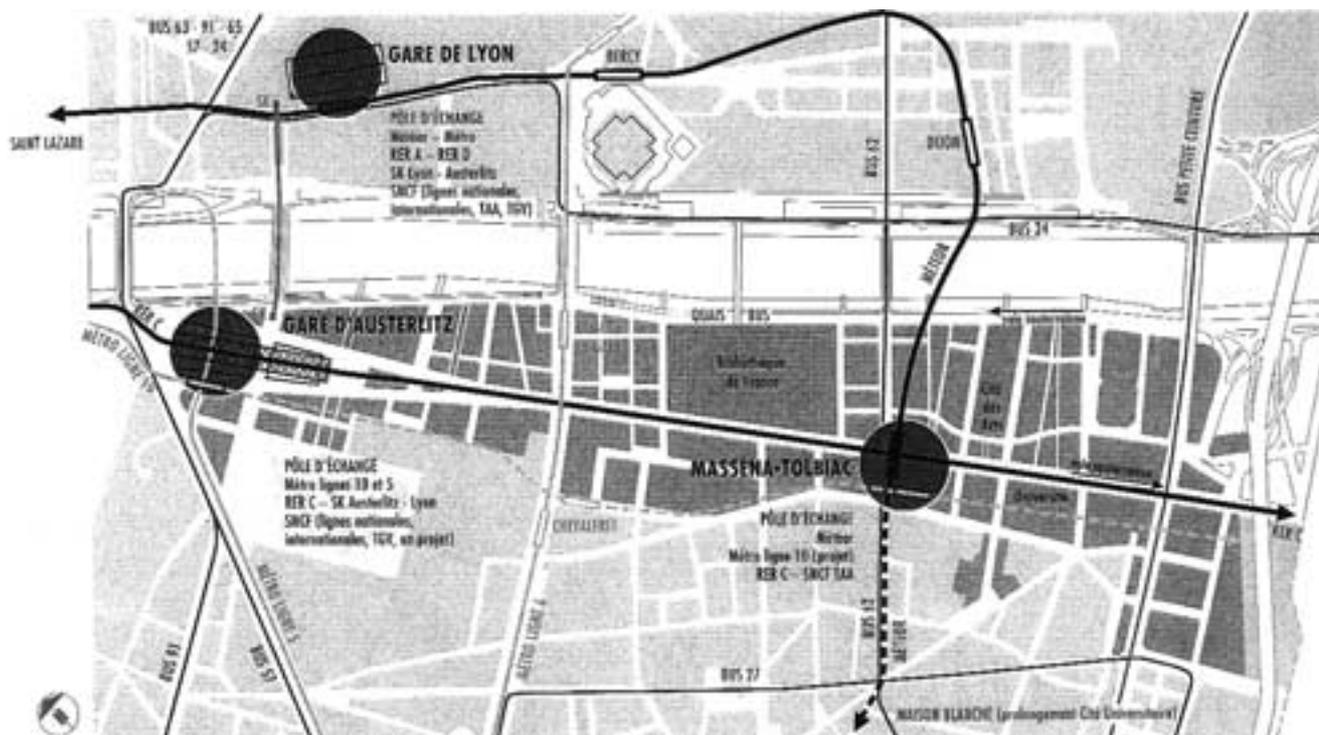
Ces trois quartiers seront en partie réalisés sur une dalle couvrant le faisceau des voies ferrées d'Austerlitz, et en partie en pleine terre (vers les quais de la Seine). Ils seront reliés par un nouvel axe traité en boulevard urbain : l'avenue de France. Ils sont desservis en transport en commun ferroviaire par 4 lignes (voir plan n°3) :

- SNCF Banlieue (gare d'Austerlitz) ;
- Ligne 6 du métro (station quai de la gare) ;
- Ligne 14-Météor (station Bibliothèque François Mitterrand)
- Ligne C du RER (gare de Masséna bientôt mise en correspondance avec Météor).



Figure n°1 :
Axonométrie générale
du quartier Tolbiac
(source : SEMAPA.
Cabinet Schweitzer)

Plan n°3 :
Desserte en transports
en commun de la ZAC
(source : SEMAPA)



2.2 La première phase de la concertation : 1988-1996

Études et concertation préalables

La procédure de concertation préalable définie par l'article L-300-2 du Code de l'Urbanisme, ainsi que les études de définition du projet menées par l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), remontent à 1988. Elles aboutissent à l'élaboration d'un premier PAZ, qui est soumis à enquête publique à l'automne 1990⁽¹⁾ et reçoit un avis favorable de la commission d'enquête. Le 27 mai 1991, au vu du bilan de la concertation préalable, le Conseil de Paris approuve le dossier de création de la ZAC Seine Rive Gauche et délibère en faveur de sa création. Le 7 novembre de la même année, le Préfet de Paris arrête la Déclaration d'utilité publique (DUP) du projet.

Au cours de cette période initiale de 3 ans, la Ville de Paris a organisé 8 réunions publiques portant sur le contexte, les enjeux et objectifs du projet, plusieurs expositions à la Mairie du XIIIe et au Pavillon de l'Arsenal, des visites du site, une communication continue dans la presse et les médias, et une permanence de trois jours pour recueillir les doléances du public. Au cours du printemps 1991, elle a présenté ses réponses et réflexions sur les résultats de l'enquête publique.

Malgré ce dispositif apparemment ambitieux, il s'agit là d'une «concertation minimum» souligne J.P. Duret dans son rapport sur la concertation citoyenne et le contentieux de l'urbanisme, car «(...) c'est avant tout une concertation-information, où la Ville présente son projet, et non une association de la population à l'élaboration du projet. Elle s'adresse surtout au «public» d'une façon générale, et non pas aux associations.» En tout état de cause, elle ne provoque aucune modification substantielle du projet.

L'apparition du contentieux juridique

Cette absence de véritable débat contradictoire est la source «(...) d'une opposition forte, et du contentieux, de la part d'associations qui s'étaient peu manifestées jusque-là et qui n'avaient pas été spécialement associées à la concertation préalable». Ainsi, fin 1991, deux associations (TAM-TAM et Ecologie pour Paris) déposent un recours en annulation portant sur la création de la ZAC, l'approbation du PAZ et la DUP. Elles attaquent le dossier de l'opération à la fois sur son fond (sous-estimation des surfaces nécessaires aux espaces verts, erreur de périmètre) et sur sa forme (non-conformité au SDAU de Paris et au SDRIF).

Le Tribunal administratif de Paris leur donne raison le 11 mars 1993, puisqu'il annule les délibérations du Conseil de Paris relatives au PAZ et à la création de la ZAC, ainsi que l'arrêt du Préfet de Paris relatif à la DUP. Le Conseil d'État, saisi en appel par la Ville, rétablira le PAZ en décembre de la même année, mais maintiendra l'annulation de l'arrêt de DUP. Ces complications juridiques ajoutées à la crise immobilière engendreront de nombreuses incertitudes qui fragiliseront le projet pendant plusieurs années.

Entre 1992 et 1996, la SEMAPA se concentre sur la réalisation du secteur Tolbiac (logements sociaux et intermédiaires plus équipements et espaces verts) et sur le lancement des études pour d'autres secteurs opérationnels. Au cours de cette période, la concertation-information se poursuit aussi bien avec la population de l'arrondissement (via les organes de communication de la SEMAPA :

(1) - Dans la pratique, elle portait également sur les travaux d'investissement routier et sur une modification du POS.

dates	avancement de l'opération	contentieux / concertation
1988	laboration des études préalables par LAPUR	Lancement de la procédure de concertation préalable définissant les objectifs et les modalités de l'opération.
1990	laboration du plan d'aménagement de zone (PAZ) et préparation du dossier de DUP	1 ^{re} enquête publique sur le PAZ de la ZAC PRG
1991	Création de la ZAC Seine Rive Gauche et concession à un aménageur la SEMAPA Approbation du PAZ et par le Conseil de Paris et l'ère d'claration d'utilité publique de l'opération (par décret du préfet de Paris)	Présentation du bilan de la concertation par la Ville Recours en annulation des déclarations portant sur la création de la ZAC, l'approbation du PAZ et la DUP par les associations TAM-TAM et Ecologie pour Paris.
1993	La Ville de Paris présente son projet initial pour la ZAC Achèvement du chantier de la BNF	Annulation de la ZAC, du PAZ et de la DUP par le Tribunal administratif de Paris Le Conseil d'Etat casse l'annulation du PAZ mais confirme celle de la DUP
1995	Concours d'urbanisme en deux phases pour le quartier Massena	Colloque la BNF sur la consultation Massena
1996	Lancement de la 1 ^{ère} révision du PAZ Approbation du nouveau projet de PAZ par le Conseil de Paris et modification de la dénomination de la ZAC L'opposition au Conseil de Paris demande au Maire la 1 ^{ère} révision du PAZ, l'implantation d'un pôle universitaire et l'élargissement de la flexion au secteur Seine-Amont Les premiers immeubles de logements locatifs sont livrés dans le secteur de la BNF.	Publication d'une Charte de la concertation par le Ministère de l'Environnement 2 ^{ème} enquête publique portant sur le PAZ modifié, la DUP, les acquisitions et expropriations et les travaux d'investissement routier
1997	Mise en chantier du premier immeuble de bureaux. Le Conseil de Paris approuve le nouveau PAZ et le Programme des équipements publics de la ZAC	R union publique avec les commerçants, riverains et premiers habitants La Commission d'enquête rend son rapport. Elle recommande la création d'une Cellule permanente de la concertation et donne un avis favorable au projet. Mise en place d'un Comité Permanent de la Concertation (CPC) par le Maire de Paris
1998	Ouverture des premiers commerces dans le secteur BNF. Inauguration de la ligne Métro dont le terminus actuel est dans la ZAC.	Recours gracieux auprès du Maire de Paris contre les déclarations approuvant le PAZ modifié et le PEP par diverses associations Constitution des 4 premiers groupes de travail et l'ère r union publique la BNF
1999	Mise en chantier de 5 immeubles de bureaux, essentiellement sur le secteur Tolbiac. Poursuite des travaux de l'avenue de France.	Publication du deuxième rapport d'étape du Garant de la concertation Achèvement des travaux du groupe "Avenue de France et déplacements" et mise en place du groupe de travail "Massena". Recours contentieux auprès du Tribunal administratif de Paris, demandant l'annulation du PAZ modifié, du PEP et de la DUP Le comité permanent se réunit pour la 7 ^{ème} fois. Recours contentieux contre plusieurs permis de construire.

Journal et centre d'information), qu'avec quelques associations jugées «non-politisées».

La révision du PAZ et la deuxième enquête publique

Pendant ce temps, la Ville remet le PAZ à l'étude pour mieux l'adapter à un hypothétique transfert de l'Université de Jussieu vers la ZAC, pour intégrer le contournement routier de la gare d'Austerlitz en lieu et place du franchissement de sa halle, ainsi que pour améliorer la mixité fonctionnelle dans les différents quartiers. Ce nouveau projet n'est soumis à aucune concertation avec les associations. En novembre 1996, il est soumis à une nouvelle enquête publique ; à cette occasion, un collectif d'une trentaine d'associations remet à la commission d'enquête un ensemble de contre-propositions réunies dans la charte «PARC-Seine rive gauche, pour un aménagement réellement concerté» (voir encadré 4).

Le fait nouveau majeur de cette période de transition, est l'attitude plutôt conciliante de la commission d'enquête à l'égard des associations. Le président

d'ADA 13 souligne que «les recours avaient fini par créer les conditions d'un débat» et que les revendications des associations ont été cette fois entendues par les commissaires-enquêteurs. Il formule à ce sujet deux observations :

- Compte-tenu des enjeux urbains et surtout financiers de l'opération (emprunts SEMAPA garantis par la Ville à hauteur de 80%), les commissaires ne pouvaient pas ne pas donner un avis favorable au projet présenté par la Ville ;
- Cet avis était assorti d'une réserve : la création d'une cellule permanente de concertation avec les associations et l'organisation d'une première réunion publique avant la fin de 1997.

A partir de 1997, la Ville de Paris s'est donc trouvée dans l'obligation de relancer la concertation sur des bases approfondies. Trois documents ont servi de cadre à la reprise du processus : la Charte de la concertation publiée par le Ministère de l'Environnement en 1996, la délibération du Conseil de Paris du 7 juillet 1997 approuvant le nouveau PAZ, et le décret d'utilité publique du projet pris par le Premier ministre le 29 novembre 1997.

2.3 Le comité permanent de la concertation : 1997-2000

Le CPC est un organe consultatif informel créé par le Maire de Paris en avril 1997, conformément aux recommandations formulées par le rapport de la commission d'enquête publique sur le projet de modification du PAZ.

Mandat

Son rôle consiste à formaliser et pérenniser un processus de négociation entre les élus de la Ville, ses services techniques, l'aménageur de l'opération, et l'ensemble des personnes et groupes intéressés, afin

«de débattre de la mise en œuvre précise des documents d'urbanisme qui régissent actuellement l'aménagement de l'opération Paris Rive Gauche (...)»⁽²⁾, et «d'enrichir le contenu de l'opération et de prendre en compte les besoins des usagers du quartier»⁽³⁾. Cette mission se réfère explicitement à la Charte de la concer-

(2) - Selon une note de la direction de l'aménagement, de l'urbanisme et de la construction (DAUC) de la Ville de Paris.

(3) - Selon le Journal de Paris Rive Gauche édité par la SEMAPA.

Ville de Paris

Adjoint au Maire de Paris chargé de l'urbanisme, de la construction et du logement	Michel BULT
Maire du XIII ^e arrondissement	Jacques TOUBON
Directeur de l'Aménagement Urbain et de la construction (DAUC)	Jacques MARVILLET
Directeur de l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR)	Nathan STARKMAN
Directeur général de la SEMAPA	Thérèse CORNIL
Directeur de l'agence ATM (SNCF)	Jean Michel DUPEYRAT

Ville de Paris (convier pour information)

Directeur de la Voirie et des Déplacements	Christian LAMBOLEY
Secrétariat général	Odile ROYER
Direction du Logement et de l'Habitat	Philippe HANSEBOUT
Directeur général de l'information et de la communication	Jérôme PEYRAT
Directeur général de l'information et de la communication	Anne BEUNIER

Garant de la concertation

Gilbert CARRÈRE

Personnes qualifiées

Personne qualifiée	Arlindo ST FANI
Personne qualifiée	Francis BEAUCIRE
Personne qualifiée	André ROUQUI
Personne qualifiée	Patrick DEGRAVE

Bureau des associations

Sandrine DIARD

Associations (13)

ADA 13	Marc AMBROISE-RENDU
SOS Paris	Odile STASSINET
TAM-TAM	Fabrice PIAULT
Association des Usagers des Transports et de la Rue (AUTRE 13)	Jacques STAMBOULI
Espace 13	Thierry CATELAN
Plateforme des Comités Parisiens d'Habitants	Eddy HAPPE
Association XIII ^e sur Seine	René-Julien PRAZ
Association Paris Environnement	Mme JACQUET
Ecologie pour Paris	Pierre-Alain BROSSAULT
SPPEF	Vincent LIDSKY
APLD 91 (Association pour le Développement du 91 quai de la Gare)	Jean-Paul RETI
Association des locataires du quai de la Gare	Jacques LIMOUSIN
Association de l'Amicale des Locataires des rues Fulton, Bellière et E. Flamand	Dominique MACAIGNE

Source : DAUC-Ville de Paris

tation du Ministère de l'environnement et aux orientations de politique urbaine définies par le Maire de Paris, en avril 1996⁽⁴⁾. Elle s'exerce dans le cadre des documents d'urbanisme approuvés : le SDRIF révisé en 1994 et le PAZ modifié en 1997.

Financement

Il dispose d'un budget annuel de fonctionnement d'un million de francs, abondé par la SEMAPA. Ce budget permet au CPC de financer une partie des surcoûts occasionnés par les «outils» dont il dispose : publication des opinions des associations dans la rubrique «Libre expression» du Journal de Paris Rive Gauche, bureau des associations, contre-expertises, indemnités du garant et des personnes qualifiées, etc.

Organisation et composition

Il regroupe deux types d'instances de débat : une commission plénière (dite «comité permanent») et des groupes de travail sectoriels. Il intègre également des personnalités indépendantes ayant un rôle de médiation méthodologique ou technique : le garant de la concertation et «les personnes qualifiées». Il dispose en outre d'un bureau chargé de préparer les travaux de ses instances.

Le comité permanent

C'est la commission plénière présidée par l'adjoint au Maire de Paris chargé de l'Urbanisme, de la Construction et du Logement, à laquelle participent un représentant de chaque association membre du CPC, le Maire de l'arrondissement, le directeur de la Direction de l'aménagement, de l'urbanisme et de la construction de la Ville de Paris (DAUC), le président de la SEMAPA, le garant, les personnes qualifiées, les services techniques de la Ville, l'APUR et la SNCF.

Il s'est réuni une dizaine de fois depuis la mise en place du CPC, avec deux périodes de moindre activité. La réalisation des comptes-rendus est assurée par la SEMAPA.

C'est le lieu où sont discutées et (en principe) entérinées les décisions concernant la mise en œuvre des opérations et le fonctionnement du CPC. Selon le garant, M. Carrère, c'est l'instance la plus formelle à laquelle on tient à assister, celle qui légitime la concertation, mais aussi celle qui légitime les présidents d'associations auprès de leurs «troupes». Ce sont les raisons pour lesquelles certains d'entre eux regrettent le manque d'implication, à leurs yeux, de l'adjoint au maire responsable.

Les groupes de travail

Chaque groupe de travail se réunit environ deux fois par semestre pour analyser un thème transversal (ex. les circulations), ou l'aménagement d'un secteur opérationnel (ex : le quartier Masséna). Ces réunions sont généralement ouvertes par un exposé de la «personne qualifiée» sur le thème ou le secteur concerné, suivi par la présentation des projets par l'architecte-coordonateur mandaté par la DAUC et/ou par les promoteurs (lorsqu'il s'agit d'un permis de construire). Après quoi, les associations peuvent faire leur commentaires, critiques, ou approbations qui seront inscrits au compte-rendu (celui-ci étant réalisé dans la pratique par la DAUC).

Aujourd'hui, ils sont au nombre de quatre : le groupe «Austerlitz-Salpêtrière» ; le groupe «Tolbiac-BNF», le groupe «Massena-Grands moulins», et le groupe «91, quai de la Gare». Les réunions de certains groupes comme celui d'Austerlitz peuvent rassembler jusqu'à une quarantaine de participants. Des particuliers peuvent y participer à condition qu'ils aient reçu l'accord du garant. Il semble cependant que ce soit rarement le cas, probablement faute d'une publicité suffisante, ou d'une salle de réunion adaptée.

(4) - «Pour un urbanisme à visage humain»

dates	ordre du jour
15 avril 1997	R union d installation de la cellule permanente de concertation avec Mme Anne Marie Couderc, adjoint au Maire charg de l urbanisme
6 mai 1997	Composition du comit permanent de concertation Moyens budg taires et la communication de la concertation Examen des recommandations de la commission d enqu te de 1991 L organisation de la gare d Austerlitz Les d molitions et les travaux Le 91 quai de la gare
21 mai 1997	Organisation de la concertation Compl ments d changes sur les travaux et d molitions L organisation de la gare d Austerlitz La question des transports en commun
4 juin 1997	La gare d Austerlitz
10 juillet 1997	Appr ciations du garant Observations des personnes qualifi es Propositions des associations
6 novembre 1997	1er bilan de la concertation : le rapport du garant L'avancement des groupes de travail
5 fevrier 1998	Avis de Gilbert Carr re sur la concertation Compte-rendu des groupes de travail
25 juin 1998	Premier Comit avec M. Bilt , nouvel Adjoint au Maire charg de l urbanisme 2 rapport d tape du garant Les groupes de travail
13 janvier 1999	Points sur les travaux Budget de la concertation Admission de nouvelles associations au sein du Comit de Concertation D signation des repr sentants des associations dans les jurys de concours et commissions Activit s des groupes de travail

(Source : Bureau des associations)

Le garant

Son rôle est de garantir le respect des règles de procédure, jamais de se prononcer sur le fond. C'est donc un arbitre. Il n'a pas été choisi de manière concertée car il a été directement nommé par la Ville de Paris sur proposition de Jacques Toubon, Maire du XIII^e. Cette décision n'a pas été vraiment contestée par les associations. Il participe à toutes les réunions de travail, il s'appuie sur les personnalités qualifiées, et rédige un rapport d'étape en principe tous les 6 mois (en pratique, ce rythme suit le calendrier de réunions du CPC). Ces rapports, discutés en comité permanent, ont jusqu'à présent été globalement acceptés par chacune des parties.

Les personnes «qualifiées»

Elles font l'objet d'une rare unanimité sur leur utilité comme médiateurs sur les questions de fond entre les associations et les services techniques, l'APUR ou la SEMAPA. Choies en partie par les associations et par la Ville selon des critères d'éthique et de compétence en matière d'aménagement et d'urbanisme, elles sont actuellement au nombre de quatre (cf. encadré 2). Chacune d'elle est chargée d'encadrer et de modérer les réunions d'un des groupes de travail thématique, aux côtés du garant.

Le bureau du CPC

Le bureau est une émanation du comité permanent composée de représentants de ses différentes parties prenantes (Le représentant de l'adjoint au Maire chargé de l'urbanisme, de la construction et du logement ; les associations Écologie pour Paris, TAM-TAM, ADA 13 et SOS Paris ; le bureau des associations, ainsi bien sûr que le garant). Avec le concours du personnel de la DAUC, il prépare l'ordre du jour des réunions du comité permanent et des groupes de travail, le calendrier des groupes de travail pour les 6 mois à venir, les grands sujets de discussion, le budget, et examine l'éventuelle admission de nouveaux membres, dont le choix relève du Comité permanent.

Le bureau des associations

Il a pour objet d'assurer le secrétariat et la correspondance des associations, d'organiser leur information, de synthétiser certains documents, et de mettre en œuvre leur communication. C'est aussi un organe de consultation ouvert à tous mais utilisé en pratique d'abord par des étudiants-architectes, et finalement peu par les habitants de la ZAC en raison du manque de visibilité du local qu'il occupe (par comparaison avec le centre d'information de la SEMAPA). Il est géré à mi-temps par une chargée de mission mise à disposition par la SEMAPA.

2.4 Premiers enseignements

Une organisation en évolution constante

Le CPC est encore un dispositif expérimental, en train de s'ajuster aux évolutions de la demande associative et des opérateurs. Cette relative «flexibilité» est sans doute ce qui en fait le principal intérêt. Il serait sûrement préjudiciable pour

la concertation qu'il s'institutionnalise trop. Après une inévitable période de rodage où le CPC s'est doté d'une méthode et d'outils nécessaires à son bon fonctionnement, beaucoup de sujets de fond ont été abordés, de manière assez pragmatique dans l'ensemble. Cela a eu d'incontestables répercussions sur le projet.

Si deux séances du comité permanent ont été consacrées à l'explication du parti et des orientations générales d'aménagement de l'opération (le choix de la couverture des voies ferrées en particulier), on peut cependant regretter que la mise en place tardive du CPC par rapport au lancement du projet, ainsi que les limites fixées à son mandat, l'aient empêché de traiter ces questions de fond suffisamment à temps et en profondeur.

Une implication insuffisante des élus aux yeux des associations

De l'avis général, le comité permanent paraît encore chercher ses marques. Il est considéré par beaucoup comme trop formel et inefficace. Et pourtant, les associations semblent y tenir car c'est pour elles la seule instance où elles peuvent interpeller directement les élus pour qu'ils expriment publiquement la position de la Ville sur telle ou telle question. Mais le rythme semestriel des réunions (lorsqu'il est respecté), semble de toute façon trop lâche pour créer une véritable dynamique de débat au sein du comité permanent.

Pour des raisons pratiques évidentes, les services de la ville sont nettement plus souvent en contact avec les associations, que les élus. Le directeur de la DAUC ajoute à ce sujet *«Nous, nous voyons les élus souvent en dehors du cadre de la concertation. Les élus s'impliquent, même s'ils ne sont pas toujours présents. Nous, les services, nous discutons avec eux. Il faudrait le dire aux associations...»*

Même si la Ville ou l'aménageur considèrent que cela ne change rien au résultat, l'absence ou l'insuffisance de contacts directs et publics entre élus et associations, au travers de l'instance plénière du CPC, ou dans les groupes de travail, est certainement un défaut important du processus actuel. *«La demande associative touche à des changements de fond. Et quand les*

politiques ne sont pas là, il ne se passe rien», regrette le président de TAM-TAM.

Une «décrispation» des positions qui n'écarte pas l'affrontement

Le CPC a permis de transformer en grande partie la logique d'affrontement juridique et médiatique qui prévalait au départ de l'opération entre certaines associations et la Ville, en une logique de contre-proposition. La Ville a modifié sa position et considère maintenant que le dialogue avec les associations peut aussi être positif et source d'enrichissement pour le projet, car *«de nombreuses associations ont une capacité de réflexion, de proposition qu'il convient de prendre en considération»*, remarque la DAUC. C'est ainsi qu'à leur demande, la Ville a admis des représentants associatifs, à titre consultatif, aux jurys de concours.

De leur côté, la plupart des associations observent que la Ville joue le jeu honnêtement, dans les règles qu'elle a elle-même fixées au départ. Même si certaines d'entre elles déplorent que le CPC n'ait pas de mandat pour réviser le PAZ, et continuent à utiliser l'arme du recours pour y parvenir, le fait même qu'elles restent à l'intérieur du CPC montre qu'il y a là un espace non négligeable pour infléchir le cours du projet.

Comme le souligne à juste titre J.P. Duret, *«Contentieux et concertation sont considérés comme deux moyens complémentaires de mener leur action. Bien plus, on assisterait à un renversement du rapport attendu à priori entre concertation et contentieux, la première devant prévenir le second : l'information recueillie dans le cadre de la concertation servirait à préparer les arguments pour la construction des recours administratifs et contentieux»*. Cependant ce dernier argument est souvent réfuté par les associations, car elles disposent des moyens légaux suffisants

pour obtenir de l'information sur les projets, via l'enquête publique et la consultation des permis de construire.

Un des principaux acquis du CPC est la transparence des choix. «*Les représentants associatifs ont pu constater que les choix pour l'aménagement de Paris Rive Gauche se font dans la plus grande transparence*» note la DAUC. Ainsi, même si certaines propositions faites par les associations ne sont pas retenues, la Ville au travers de ses élus et de ses services techniques est amenée à justifier publiquement ses choix et à expliciter ses positions, ce qui est déjà un très grand pas en avant, dans la mesure où elle était plutôt réputée auparavant pour son «hermétisme».

Des positions contrastées entre le maître d'ouvrage urbain et l'aménageur

La DAUC affirme clairement que le CPC peut être une chance pour améliorer la qualité du projet. Parce qu'elle tient un rôle prééminent au sein du CPC (celui de coordinateur et de maître d'ouvrage urbain), sa fonction d'arbitrage des décisions se trouve largement affirmée, par rapport aux autres services techniques de la Ville et à la SEMAPA. Cette dernière semble beaucoup plus critique sur l'utilité du CPC. Il apparaît en effet qu'il complique grandement sa tâche en freinant son efficacité opérationnelle et en limitant sa liberté de manœuvre avec les opérateurs privés. Pour la SEMAPA, il y a eu dès le départ un malentendu sur le mandat du CPC qui «*déborde du cadre que lui avait fixé la commission d'enquête*».

Comme le rapporte encore J.P. Duret, les griefs de la SEMAPA ne sont pas complètement infondés puisque «*les charges foncières sont vendues avec clauses suspensives liées à la purge contentieuse des terrains. Parallèlement, les contrats prévoient un délai au bout duquel le promoteur pétitionnaire doit*

se prononcer sur son maintien ou son retrait. Le risque est que le retrait d'un seul pétitionnaire entraîne une réaction en chaîne et dissuade d'éventuels opérateurs, rendant très difficile pour l'aménageur toute nouvelle commercialisation avant la purge complète du PAZ et de la DUP».

La représentativité des associations : une question récurrente

Le problème de la représentativité réelle des associations est récurrent depuis les débuts du CPC. Il renvoie en effet à une question de fond : celle de leur légitimité. Il y a un flou certain sur ce qu'elles sont ou sur qui elles représentent. Alors que les partenaires institutionnels ou opérationnels (SEMAPA, services techniques de la Ville, élus, SNCF) ne font pas de doute, les associations, elles, échappent à tout contrôle. Selon le président d'ADA 13, elles ne doivent être «*ni une courroie de transmission du pouvoir politique, ni des personnes qui parlent en leur nom propre*». «*Ce problème n'a pas été traité ni dans la Charte, ni au début du processus*». C'est d'ailleurs cette ambiguïté qui a amené l'ADA 13 à demander au garant de clarifier les critères d'admission des associations au CPC.

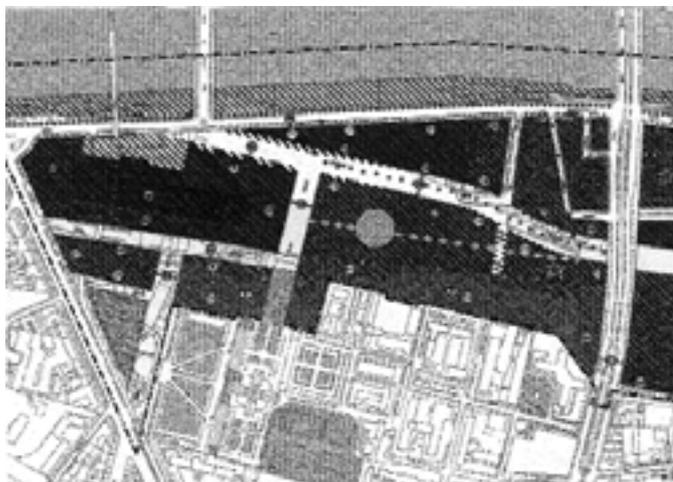
Paradoxalement, cette question de représentativité paraît plus gênante pour ces dernières que pour la Ville. «*(...) on ne demande pas aux associations d'être représentatives, c'est aux élus de l'être*», remarque le directeur de la DAUC, qui constate que les associations de quartier avec laquelle la Ville traite dans les autres arrondissements comptent souvent beaucoup plus d'adhérents que celles qui font partie du CPC. Pour ce dernier, c'est bien l'une des principales difficultés de la concertation, car les services de la Ville disposent de moins de prises, en termes d'urbanisme, dans un quartier neuf comme Paris Rive Gauche que dans un quartier constitué, comme à Belleville par exemple.

Certaines associations jouent pour l'instant plus un rôle de laboratoire d'idées nouvelles que d'usager de l'espace, grâce aux professionnels qui en sont membres. C'est par exemple le cas de TAM-TAM qui, selon son président, «est née en tant qu'association de riverains, mais pas au sens d'un groupe défendant des intérêts spécifiques comme une association de locataires ou de copropriétaires. C'est une association d'habitants, de citoyens concernés par leur environnement et qui veulent s'impliquer dans la conception de

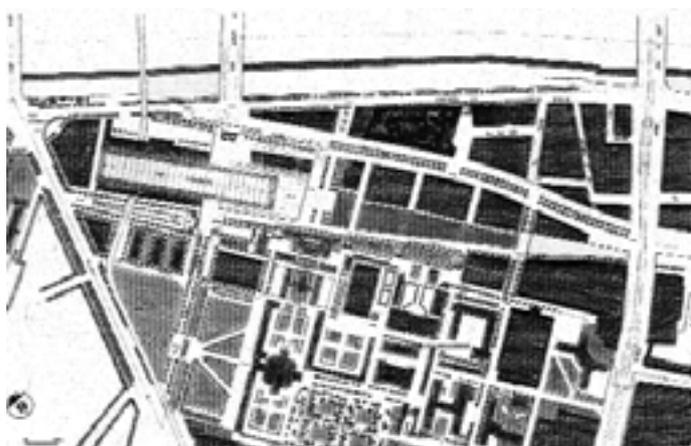
l'aménagement de leur quartier, participer à la réflexion sur l'urbanisme dans la ville». «Notre rôle est de mener une réflexion prospective».

Certaines associations redoutent qu'une participation trop «constructive» aux travaux du CPC, ne leur fasse perdre leur indépendance critique. Ce risque de récupération, ou d'institutionnalisation est en particulier évoqué par le président de TAM-TAM : «L'activité de l'association a beaucoup évolué avec la concertation. Parmi les défis auxquels nous sommes confrontés, il y a le risque d'être "notabilisés". Il y a dans ce sens une forte pression de la Ville, qui a du mal à appréhender la réalité associative, souvent multiforme. On voudrait faire de nous de simples rouages institutionnels : nous y perdrons notre "fraîcheur".»

Au centre de ce problème se trouve la question d'un éventuel financement des associations par la Ville, afin de leur permettre de se «professionnaliser». «Il faudrait un mode de financement proche de celui des partis politiques, déconnecté des enjeux immédiats. Mais c'est difficile, car la représentativité des associations est difficile à apprécier», souligne encore le président de TAM-TAM.



Plan 4A -
Extrait du plan d'aménagement de zone de Paris Rive Gauche
approuvé en juillet 1997. - (doc. DAUC, juillet 1997)



Plan 4B -
Etude d'aménagement des espaces publics
autour de la gare d'Austerlitz,
notamment concernant l'usage de l'espace public
de contournement de la gare.
Etude établie sur la base d'une alternative proposée par les associations
- (doc. APUR, décembre 1998)

Les groupes de travail : les vraies instances de la concertation

Le découpage des groupes de travail en secteurs opérationnels, plutôt qu'en thèmes transversaux répond avant tout aux exigences de l'aménageur. Ce choix paraît relativement bien accepté par les associations «constructives», contrairement à d'autres. Selon le Bureau des associations, des groupes de travail thématiques communs à l'ensemble du projet (déplacements, espaces publics, patrimoine...) auraient fourni une occasion de débattre sur le fond et permis aux associations de mieux exprimer leurs attentes ;

le découpage géographique les contraint en revanche à étudier le détail d'un projet et parfois à s'y perdre, au lieu d'interroger son intégration dans le projet d'ensemble.

Il paraît regrettable en effet, que dans une opération aussi vaste et longue, une égale attention ne soit pas portée aux questions d'aménagement globales. En revanche, on peut se demander si les groupes de travail sont les meilleures instances pour cela et si des assises publiques, animées par des spécialistes réputés sur ces questions, ne seraient pas mieux appropriées. L'association TAM-TAM a d'ailleurs mené en 1997 et 1999 deux initiatives de ce genre au Conseil Régional : les «forums pour repenser Paris Rive Gauche». Les termes «groupe de projet» ou «atelier de projet» seraient d'ailleurs plus appropriés à la nature des activités des groupes de travail, car c'est vraiment là que s'effectue «l'appropriation», voire même la co-élaboration des projets par les associations. C'est un point que fait particulièrement valoir le président d'ADA 13, en citant six exemples de contre-projets ou de propositions qui ont été étudiés et acceptés par la Ville :

1. la création d'une place publique, plutôt qu'un contournement routier de transit au N-E de la gare d'Austerlitz (voir plans n°4A et 4B) ;

2. la modification du profil en travers de l'avenue de France (voir figures n°2A et 2B) ;
3. la suppression des grilles prévues au départ autour du jardin James Joyce ;
4. le non-élargissement de la rue de Tolbiac au droit du «frigo» ;
5. la construction d'une passerelle piétonne par dessus les voies ferrées pour relier le vieux Xilleme à l'esplanade de la BNF ;
6. l'amélioration de l'architecture du projet de multiplexe MK2 (à propos duquel les associations ont été invitées à discuter directement avec son promoteur, ce qui constitue d'une certaine manière une exception à la règle des groupes de travail).

L'importance de la méthode de travail

Pour la DAUC, la mise au point d'une méthode de travail adaptée à la nature des projets de la ZAC est une question cruciale. C'est en soi un sujet de débats. Pour que le dialogue soit fructueux «*cela suppose une organisation avec un calendrier de travail, afin que les options d'aménagement fassent l'objet de présentations et de débats suffisamment en amont des phases opérationnelles pour permettre, en*

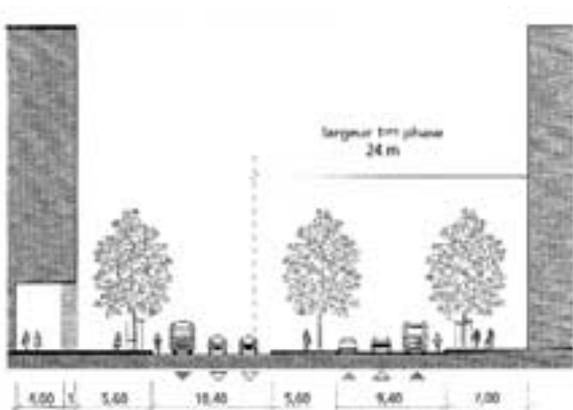


Figure 2A - Avenue de France
Variante c bis du profil en travers retenu dans le secteur d'Austerlitz, qui est une adaptation de celui proposé par les associations. (doc. APUR, mai 1999)

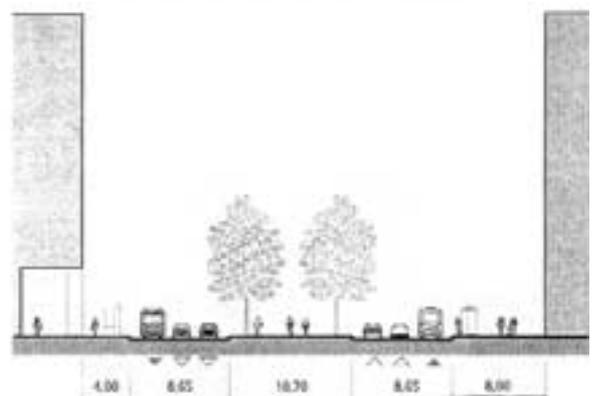


Figure 2B - Avenue de France
Profil en travers prévu dans le secteur Tolbiac (doc. APUR, mai 1999)

temps utile, l'étude d'éventuelles variantes ainsi que les débats sur les choix d'aménagement et les méthodes.»

Le directeur de la DAUC est favorable dans la plupart des cas à une présentation directe («*beaucoup plus riche*») des projets par leurs concepteurs, plutôt qu'à un envoi à l'avance de documents de présentation souvent trop techniques. «*Cela contraint les associations à réagir à chaud, ce qui n'est pas facile. Même si, d'une réunion à l'autre, elles peuvent amender le contenu de la réunion précédente*», souligne la chargée de mission au Bureau des associations.

Un éventail d'outils pour faciliter et organiser les débats

Le CPC s'est doté d'un certain nombre «d'outils» pour faciliter et organiser le débat entre les services de la Ville, l'aménageur et les associations. Ces outils s'avèrent indispensables pour garantir une certaine égalité de connaissance entre les acteurs de la concertation, à propos de sujets très techniques (ou présentés comme tels).

Le premier d'entre eux est le garant. Son indépendance, sa pratique de l'arbitrage et de la décision et sa connaissance des procédures d'aménagement sont des conditions indispensables au succès de sa mission. Comme son nom l'indique, il garantit l'équilibre des forces et le respect des règles et de la méthode. Mais par-dessus tout il «*joue un rôle de prévention des conflits, dans des situations où le potentiel de conflit est fort*», souligne le directeur de la DAUC. Pour ce faire, le garant a cherché à introduire certains sujets par le biais des personnalités qualifiées. Il a même réparti le temps des réunions de manière très stricte, afin de permettre aux personnalités qualifiées de s'exprimer, mais avec un succès très relatif d'après lui. Les bilans qu'il rédige à

intervalles réguliers font autorité sur l'ensemble des acteurs du processus et servent à orienter les évolutions du CPC.

Les personnalités qualifiées et les architectes-coordonateurs sont également des «outils» indispensables à la conduite de la concertation, mais plutôt dans le domaine de la pédagogie des projets. Les premiers sont en principe totalement neutres par rapport aux sujets des groupes de travail qu'ils animent, alors que les seconds sont partie prenante dans les projets. Ils interviennent d'ailleurs, à la demande de la DAUC, dans toutes les autres ZAC à Paris. Ils ont une double mission : conceptuelle et relationnelle. Ils doivent donc pouvoir à la fois élaborer un projet et dialoguer sur les modalités de sa mise en œuvre.

La contre-expertise (ou la demande d'étude de variante) est un autre instrument auquel peuvent recourir les associations pour faire prévaloir leur point de vue. Il est d'ailleurs préconisé par la Charte de la concertation qui stipule dans son article 5 que «*le maître d'ouvrage réserve un accueil favorable aux demandes d'études complémentaires, dès lors qu'elles posent des questions pertinentes et s'engage, le cas échéant, à procéder à l'étude des solutions alternatives et des variantes.*» A cet égard, la DAUC a joué le jeu puisqu'elle a engagé au sein des différents groupes de travail, et à chaque fois que cela était possible, la mise à l'étude d'hypothèses d'aménagement alternatives proposées par les associations, avant que des études plus approfondies ou opérationnelles soient lancées par la SEMAPA (voir ci-dessus).

Enfin, par rapport au sens plus conventionnel du mot outil, l'informatique graphique a été remarquée pour son extraordinaire capacité à intégrer et restituer très rapidement les modifications d'un projet demandées par les groupes de travail. Selon le directeur de la DAUC, grâce à elle «*on peut visualiser un plan du jour*

au lendemain, le modifier, etc». Dans un registre similaire, certains observateurs ont même évoqué l'idée de renforcer le site Internet de la SEMAPA, pour en faire un site d'information et d'exposition en ligne sur Paris Rive Gauche.

Les paradoxes d'une opération exceptionnelle en raison de ses échelles

Il est difficile de terminer cette note sans revenir sur le principal paradoxe de Paris Rive Gauche : celui de son positionnement institutionnel et de son montage opérationnel. Comment expliquer, en effet, qu'une opération d'une telle dimension (*«la plus importante dans la capitale depuis le Baron Haussmann»*, selon Libération du 14/04/1997) soit délibérément traitée comme une ZAC communale, alors que par de nombreux aspects ses enjeux sont d'ordre régionaux ou nationaux : gare d'Austerlitz, BNF, université, rééquilibrage entre l'est et l'ouest de l'Ile-de-France ?

La directrice de la SEMAPA, esquisse une première réponse : c'est dit-elle *«un projet concerté à l'échelon régional, qui s'inscrit dans le cadre et les objectifs du SDRIF, mais il est sur le territoire administratif de Paris, et procède clairement d'une volonté politique, municipale, d'où le choix d'une SEM (...)»*. Selon elle, l'avantage d'un tel choix est que *«nous avons avec notre mandant un rapport simple, (...) qui nous permet une ligne d'action claire, nous évite le décryptage d'organigrammes implicites ou impénétrables, et réserve notre énergie et notre intelligence à essayer de comprendre la mutation profonde et accélérée de notre société (...)»*. Et comme ce projet est porté par des hommes politiques identifiés et de stature incontestable, la directrice de la SEMAPA n'est pas étonnée qu'il devienne l'enjeu *«d'un débat politique sans cesse*

aiguisé par des échéances électorales, débat dont l'objectif a peu de rapport avec l'objet incriminé, et qui se fonde souvent sur des considérants élémentaires».

Le garant, lui-même, souligne d'une autre manière ce paradoxe dans son deuxième rapport d'étape. Il s'étonne de ce que la presse et l'opinion se focalisent trop sur des aspects mineurs de Paris Rive Gauche, occasionnant de nombreuses polémiques qui ne sont pas à la hauteur des enjeux de *«la plus grande opération d'aménagement de notre pays»*. Il invite donc les responsables de la Ville à s'interroger *«non pas seulement sur l'avenir de la concertation mais d'avantage sur son véritable cadre»*.

Avec le recul, il paraît aujourd'hui clair que les efforts de communication déployés par la Ville et la SEMAPA, en particulier à l'occasion des concours d'urbanisme qu'elles ont lancés, n'ont pas eu la portée qu'ont pu avoir ceux du *Stadtforum* à Berlin, par exemple. Alors qu'un débat public contradictoire mené en amont du projet (à l'exemple de ceux que mène la Commission nationale du débat public sur certains grands projets d'infrastructure) aurait permis au moment le plus opportun aux opposants d'exprimer leurs réserves sur l'opportunité, le programme ou le parti d'aménagement de l'opération, et au maître d'ouvrage d'y apporter les réponses circonstanciées qu'il leur a *in fine* apporté (malheureusement beaucoup trop tard). Nul doute qu'un tel débat aurait permis de débayer tous ces sujets et évité le malentendu dont se plaint la SEMAPA. Il aurait donc été bénéfique à toutes les parties prenantes et ce faisant, au projet lui-même.

Annexes Paris Rive Gauche

Portrait de deux associations membres du CPC

ADA 13 (Association pour le Développement et l'Aménagement du 13e arrondissement)

L'ADA 13 a été fondée en 1964 par un groupe d'habitants et d'associations du 13^e arrondissement. Elle est agréée comme association d'éducation permanente et comme association de défense du cadre de vie. Son terrain d'actions s'étend sur l'ensemble du 13^e arrondissement.

Les propositions générales de l'ADA 13 depuis les années 60

- Des équipements publics pour les habitants des quartiers neufs.
- Réformer les institutions municipales toujours en retard sur les nécessités du bon fonctionnement urbain.
- Discuter avec les aménageurs institutionnels et privés.
- Lutter pour un urbanisme «humain» et pour une architecture de qualité.
- Déceler et faire connaître les mouvements lents qui modifient le 13^e

Les propositions de l'ADA 13 sur la ZAC Paris-Rive Gauche

L'association a participé dès 1990 à la rédaction de la Charte du collectif intitulé "PARC-Seine rive gauche, pour un aménagement réellement concerté", constitué avec une trentaine d'associations.

Cette charte demandait notamment :

- Davantage de logements par rapport aux bureaux ;
- L'augmentation de la part des logements sociaux ;
- Une architecture de qualité ;
- Un meilleur cadre de vie : espaces verts, équipements publics, commerces ;
- Un urbanisme favorisant l'animation de la zone ;
- La prise en compte de l'existant : relogement des habitants, préservation des bâtiments, préservation des activités artistiques du Quai de la Gare et la rue Edmond Flamand...

Depuis 1997, l'association a participé assidûment au Comité permanent de Concertation et de ses groupes de travail. L'ADA 13 a formulé de multiples propositions notamment sur :

- L'expertise indépendante des projets SNCF pour la gare d'Austerlitz ;
- La participation de représentants associatifs aux jurys de concours ;
- L'aménagement de l'avenue de France ;
- L'installation d'une passerelle BNF – Chevaleret ;
- L'aménagement d'un pôle commercial Tolbiac - avenue de France ;
- La modification du projet Karmitz ;
- Le jardin James Joyce...

L'ADA 13 publie un bulletin d'information trimestriel «ABC 13» ainsi que des enquêtes sur la vie, la sociologie et les transformations du 13^e.

(Source : Bureau des associations)

ASSOCIATION TAM-TAM

Fondée en avril 1990 par des habitants du 13^e et d'autres arrondissements de Paris, TAM-TAM est l'une des toutes premières associations d'opposition au projet Paris-Rive Gauche. Elle est la seule à avoir pour terrain d'action l'ensemble de la ZAC uniquement. Elle cherche à promouvoir dans les quartiers Tolbiac, Austerlitz et Massena un aménagement convivial et écologique, défini en étroite concertation avec les habitants.

Les actions de l'association

Mêlent initiatives de terrain, actions juridiques (annulation du PAZ en 1993) et contre-propositions d'aménagement. Certaines ont été réalisées avec divers autres partenaires. Elles ont permis de préserver la verrière et l'embarcadère de la gare d'Austerlitz et une centaine de platanes centenaires, d'éviter la construction de voies express souterraines et d'obtenir, en 1997, la mise en place du Comité permanent de Concertation. Plus récemment les actions menées ont permis d'éviter l'élargissement de la rue de Tolbiac à côté du 91 quai de la gare, et d'empêcher le contournement routier de la gare d'Austerlitz et la destruction d'importants édifices de l'Hôpital de la Salpêtrière.

Les revendications de l'association

- Mise en chantier concerté d'un nouveau PAZ.
- Revoir l'économie générale de l'opération d'aménagement dans la perspective d'un quartier équilibré (logements, activités, commerces, jardins etc.) et convivial.
- Réinstallation du viaduc de Tolbiac au-dessus des voies SNCF dans l'axe de la rue Charcot.
- Conserver et valoriser le patrimoine industriel sur le site : rue Watt, halle Freyssinet, tri postal, magasins généraux, Sudac, Grands Moulins, 91 quai de la gare, etc.
- Préserver et développer la gare d'Austerlitz.
- Renforcer les équipements publics dans la ZAC.
- Revoir le plan de circulation en développant les transports en commun et en privilégiant les axes transversaux (Vincent Auriol, Tolbiac, rue Watt, etc.) sur l'axe longitudinal de l'avenue de France.

Les manifestations de l'association

- «Le Ruban» (1996), la «Zacophonie» (1996).
- «Faisons la fête à la ZAC» (1998).
- Forums «pour repenser Paris-Rive Gauche» organisés au Conseil régional d'Ile-de-France en 1997 et 1999.

L'association publie un bulletin trimestriel "LA ZACOPHONIE" dont le premier numéro est paru en mars 1999.

(Source : Bureau des associations)

Bibliographie Paris Rive Gauche

1. Mairie de Paris (DAUC), Paris Rive Gauche. Le Comité permanent de concertation, Décembre 1999.
2. Association TAM-TAM, Contre le projet Seine Rive Gauche, in Revue Écologie politique N° 8, Décembre 1993.
3. Association TAM-TAM, Le dossier critique (Les propositions de TAM-TAM dans le cadre de l'enquête publique sur la ZAC Paris Rive Gauche), Novembre 1996.
4. CARRERE (Gilbert), Comité permanent de concertation : un an déjà (2e rapport d'étape couvrant la période d'octobre 97 à avril 98), in Le Journal de Paris Rive Gauche, Septembre 1998.
5. Le Moniteur, Seine Rive Gauche. Continuer Paris, in Supplément au n°48 du Moniteur Architecture, Février 1994.
6. DURET (Jean-Philippe), Concertation citoyenne et contentieux de l'urbanisme. Rapport du groupe de travail à l'ORF, Décembre 1999.
7. SEMAPA, Seine Rive Gauche. A l'est, Paris s'éveille (plaquette de présentation de l'opération).
8. Urbanisme, Paroles d'aménageur. Entretien avec Thérèse Cornil, in Urbanisme n°289, Juillet-Août 1996.
9. Werquin (Ann-Caroll), et al, La consultation Masséna. Projets d'urbanisme pour un nouveau quartier de Paris. Skira éditeur 1997.

3

L'élaboration concertée du plan de déplacements urbains de l'Ile-de-France

La réussite d'un plan de déplacements urbains repose pour une large part sur l'adhésion des collectivités territoriales, des corps techniques et de la population.

La démarche nouvelle conçue par l'État en Ile-de-France depuis fin 1997

a consisté à mettre en place très en amont une organisation qui favorise une large participation :

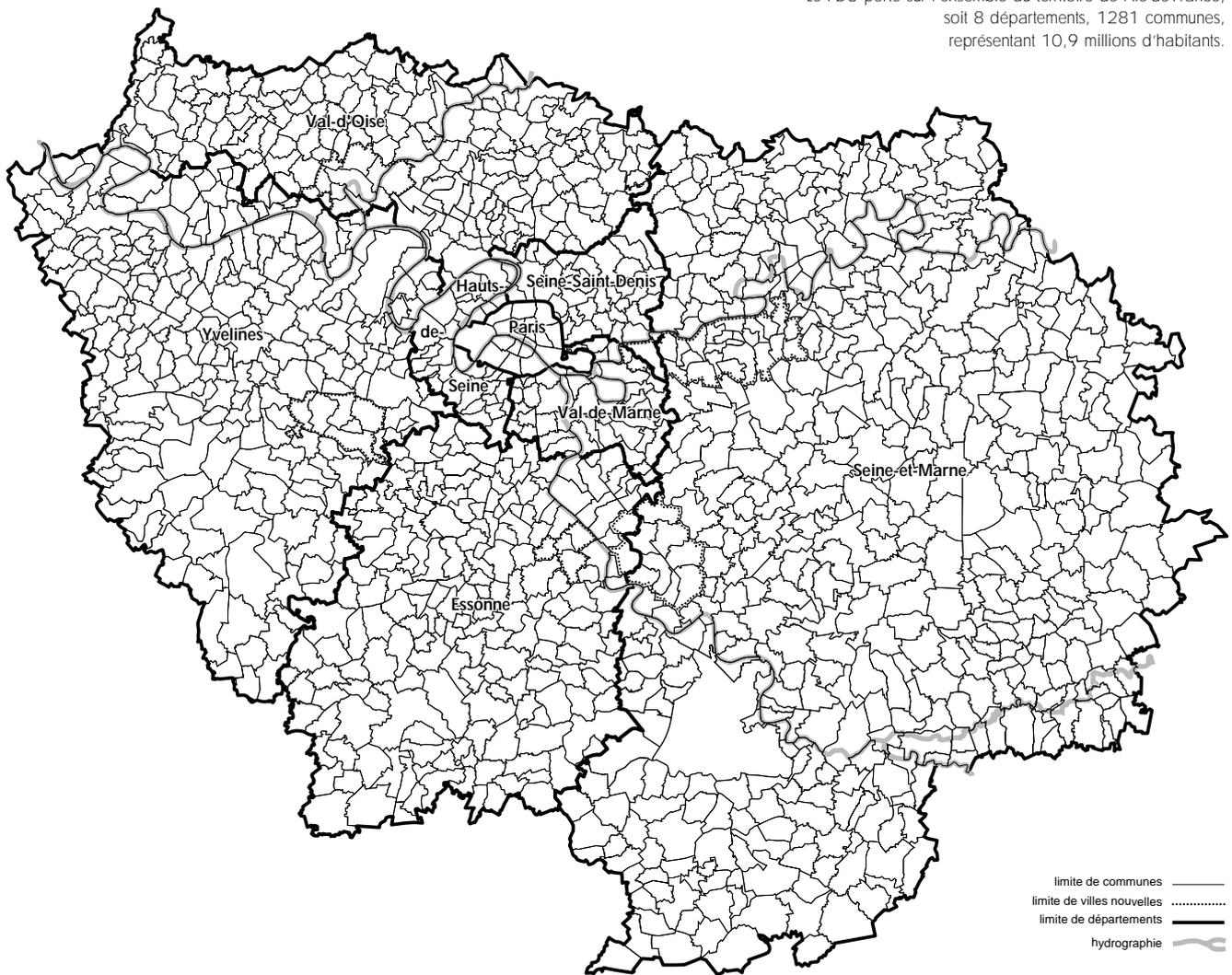
celle des élus, des transporteurs, des acteurs institutionnels bien sûr, mais aussi celle du monde professionnel et des associations concernées.

Lancée au niveau régional, cette concertation a connu des prolongements à l'échelle locale ; des actions de communication ont aussi été engagées en direction du grand public.

Points de vues croisés et premiers enseignements de l'élaboration concertée d'un projet immatériel qui se définit «en marchant».

Carte de l'Île-de-France

Le PDU porte sur l'ensemble du territoire de l'Île-de-France, soit 8 départements, 1281 communes, représentant 10,9 millions d'habitants.



© IAURIF carto-Studio - janvier 2000

Avant-propos

L'élaboration du plan de déplacements urbains de la région d'Ile-de-France (PDU) s'inscrit dans l'application de la loi sur l'Air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996. L'État, qui en a l'initiative de par la loi⁽¹⁾, a souhaité impliquer fortement les collectivités locales, les entreprises de transport, le monde professionnel et les associations : «*l'organisation mise en place a été celle d'une démarche participative*» lit-on en avant-propos du projet de PDU (octobre 1999).

Cette démarche de concertation en amont, non prévue par la loi et «*décidée dès le début de l'élaboration*», est novatrice en Ile-de-France. Elle est même inhabituelle à l'échelle d'une région toute entière : elle méritait notre attention.

Le caractère voulu «*ascendant*» de cette approche a répondu à une nécessité : associer dès le début du processus d'élaboration les acteurs à qui incombera la mise en œuvre du PDU. Elle a eu aussi pour but de faire émerger de nouvelles idées. Elle s'est voulu à la mesure des «*enjeux du PDU en Ile-de-France qui sont tout à fait considérables et sans équivalent en France*»⁽²⁾, sur les plans social, économique et spatial.

La concertation avec le monde professionnel et associatif a été complétée par des actions de communication dans les médias régionaux et sur le terrain, ainsi que par une «consultation» de la population francilienne, sous la forme d'un sondage et d'un questionnaire. Pour le maître d'ouvrage, cette forme d'action «grand public» plus traditionnelle a pour but de sensibiliser les Franciliens et de recueillir leurs avis sur les grandes orientations du PDU.

Cette phase de concertation informelle ne doit pas être confondue avec les consulta-

tions formelles, à savoir :

- l'avis des collectivités et organismes associés à son élaboration (le Conseil régional, Conseil de Paris, Syndicat des Transports Parisiens),
- l'avis des collectivités locales (les conseils généraux et municipaux),
- l'enquête publique.

Méthode d'analyse

Il n'est pas possible ici d'effectuer, «à chaud», un bilan global des méthodes et outils utilisés pour impliquer les différents acteurs dans la préparation d'un projet qui entre aujourd'hui dans sa phase finale de consultations. Il s'agit plutôt de décrire une expérience au travers de témoignages et de tenter d'en tirer quelques enseignements, en portant un regard extérieur au processus, forcément incomplet.

Dans cette analyse, deux niveaux d'implication de la «société civile» seront distingués :

- celui de l'élaboration concertée du projet de PDU qui s'est déroulée entre novembre 1997 et février 1999 dans le cadre du comité de pilotage des groupes de travail régionaux par thèmes et des instances locales de concertation ;
- celui des actions de communication et de la consultation des Franciliens qui ont surtout eu lieu entre le 12 avril et le 12 mai 1999.

L'approche adoptée ici a été, autant que possible, de croiser différents points de vue : celui du maître d'ouvrage du projet, avec ceux de techniciens, de représentants

(1) - Disposition spécifique à l'Ile-de-France : dans les autres agglomérations françaises, il est élaboré à l'initiative de l'autorité organisatrice des transports.

(2) - Allocution introductive de l'ancien préfet de la Région d'Ile-de-France, Joël Thoraval, Comité de pilotage du PDU du 7 novembre 1997.

Objectifs et moyens

- ¥ Quels étaient les objectifs de concertation et de "production" recherchés ?
- ¥ Quelles ont été les conditions matérielles de la concertation ?
- ¥ L'organisation mise en place a-t-elle permis d'atteindre les objectifs fixés ?...

Acteurs de la concertation

- ¥ Qui a mené les débats ? Avec qui s'est-on concerté ?
- ¥ Comment ont été choisis les représentants du monde associatif ?...

Qualité des travaux et du débat, apports au projet final

- ¥ Sur quoi les travaux ont-ils porté ?
- ¥ Un débat constructif a-t-il pu s'instaurer ?
- ¥ Quel a été l'apport des non-techniciens au débat et au projet lui-même ?...

La campagne de communication

- ¥ Quels ont été les objectifs poursuivis ? Quels messages a-t-on voulu faire passer ?
- ¥ Quels médias ont été utilisés ? Peut-on en mesurer l'impact ?...

La consultation par questionnaire

- ¥ Quels étaient les objectifs poursuivis ? Quelles questions ont été posées ?
- ¥ Par quels moyens le questionnaire a-t-il été diffusé ? Qui y a eu accès ?
- ¥ A-t-il permis de recueillir une information exploitable et pertinente pour le PDU ?

du monde professionnel et d'associations ayant participé au projet⁽³⁾. Préparés par la consultation des dossiers disponibles, ces entretiens ont abordé la question sous différents angles (cf. encadré).

3.1 Rappels sur le PDU : objectifs, portée et calendrier

Les objectifs et la nature du document

Le plan de déplacements urbains doit, selon la loi, «définir les principes d'organisation des déplacements de personnes et du transport des marchandises, de la circulation et du stationnement»⁽⁴⁾. Il vise à assurer «un équilibre durable» entre deux séries d'exigences : celles de la mobilité et de la facilité d'accès d'une part, celles de la protection de l'environnement et de la santé de l'autre. Les objectifs poursuivis par le PDU sont :

1. la diminution du trafic automobile ;
2. le développement des transports collectifs, de la bicyclette et de la marche ;
3. l'aménagement et l'exploitation de la voirie (conséquence des objectifs 1 et 2) ;
4. l'organisation du stationnement (conséquence de l'objectif 1) ;
5. la réduction de l'impact du transport et de la livraison des marchandises ;
6. l'encouragement à l'usage des transports publics et au co-voiturage par les salariés.

C'est un *document d'orientations à moyen terme*, qui doit faire l'objet d'une évaluation au bout de 5 ans. Celles-ci doivent couvrir l'ensemble du territoire régional. Il s'agit donc de la traduction d'une *politique générale* qui se situe en amont par rapport aux décisions de programmation ou de planification. Ceci constitue une première difficulté : existe-t-il beaucoup de précédents de concertation sur un texte qui en reste au niveau des orientations⁽⁵⁾ ?

La portée juridique du document

La loi stipule que le Plan doit être compatible avec le Schéma directeur d'Ile-de-France, approuvé en avril 1994. Ceci n'est pas sans poser problème dans la mesure où ses prescriptions n'ont pas été formulées, à l'époque, dans les perspectives qui sont celles du PDU : le SDRIF prévoit, par exemple, des possibilités importantes de développement urbain périphérique. Le PDU doit aussi être compatible avec le Plan régional pour la qualité de l'air, dont le projet n'a été arrêté qu'en mai 1999.

Les documents d'urbanisme d'initiative locale (schéma directeur, plan d'occupation des sols, zone d'aménagement concerté) doivent «prendre en compte le PDU», ce qui doit être compris comme une limite à sa portée prescriptive. Par ailleurs, de nombreux aspects de la mise en œuvre du PDU, comme la police de la voirie et de la circulation, la réglementation du stationnement, s'appuient sur des compétences dont ne disposent ni le maître d'ouvrage du plan (l'État), ni les personnes publiques officiellement associées à son élaboration : le Syndicat des transports parisiens, le Conseil régional d'Ile-de-France et le Conseil de Paris (le préfet de Police de Paris et les préfets de départements sont également associés à son élaboration).

(3) - Il serait utile de compléter ce tour d'horizon par des points de vue d'élus.

(4) - Art. 28 de la loi sur l'air.

(5) - C'est peut-être le cas de la concertation menée par la Région PACA sur son document *Notre région, un avenir à inventer, document d'appel aux citoyens de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur*.

Phase 1 : laboration du diagnostic	Novembre 1997	juin 1998
Phase 2 : Elaboration des scénarios	Juillet 1998	février 1999
Elaboration des propositions des groupes thématiques et du comité régional principal	Septembre 1998 au 15 novembre 1998	
Assemblage des scénarios	15 novembre 98	fin janvier 99
Examen par les groupes thématiques et les instances départementales de concertation	Février 1999	
Reprise des scénarios et mise en forme des documents pour la concertation		
R union du comité exécutif	12 mars 1999	
Phase 3 : Concertation ⁽⁶⁾ sur les projets de scénarios	Mars 1999	juin 1999
R union du comité de pilotage	1er avril 1999	
Concertation du public	12 avril au 12 mai	
Synthèse de la concertation	fin mai fin juin	
R union du comité de pilotage : Présentation de la synthèse de la concertation	2 juillet 1999	
R union du comité exécutif Orientations pour le projet du PDU	9 juin 1999	
Phase 4 : Elaboration du projet de PDU	Juillet 1999	octobre 1999
Elaboration du projet	avant fin juillet 1999	
Délibération des collectivités associées à l'élaboration du PDU	avant le 8 octobre 1999	
R union du comité exécutif pour arrêter le projet de PDU	entre le 11 octobre et le 15 octobre 99	
Présentation du projet de PDU au comité de pilotage	entre le 18 et le 22 octobre 1999	
Avis des représentants des professions, des usagers des transports, des chambres de commerce et d'industrie, et des associations agréées de l'environnement		
Phase 5 : Avis des collectivités et enquête publique	Octobre 1999	juillet 2000
Envoi du projet de PDU par le Préfet de Région aux collectivités locales	30 octobre 1999	
Avis des conseils généraux et des conseils municipaux	avant le 30 avril 2000	
R union du comité exécutif	mai 2000	
Enquête publique	juin-juillet 2000	

(6) - Le terme de «concertation» renvoie à la consultation des franciliens par voie de questionnaire.

Le calendrier de l'élaboration et de la validation du PDU

Deux grandes phases d'élaboration, une phase formelle de validation

L'élaboration du PDU, qui a eu lieu entre novembre 1997 et septembre 1999, a été prévue au départ en plusieurs étapes : élaboration du diagnostic, élaboration des scénarios, concertation sur les projets de scénarios, élaboration du projet (cf. encadré). Dans la pratique, elle semble s'être déroulée en 2 grandes phases : le diagnostic et les propositions.

La phase de diagnostic s'est déroulée de décembre 1997 à juin 1998, elle a donné lieu à un rapport (juin 1998) qui a été soumis pour avis aux instances de concertation.

Les approches d'élaboration des scénarios et des actions peuvent être confondues en une seule phase qui s'est déroulée de juillet 1998 à mars 1999. Elles se sont traduites dans le document d'avant-projet de PDU en avril 1999 qui a été soumis pour avis aux instances de concertation et aux personnes publiques associées. Cet avant-projet a servi de base aux actions de communication et à l'enquête par questionnaire en avril-mai 1999.

Ce document a été légèrement modifié sur le fond, suite aux avis des différents groupes et à la «consultation» publique, pour donner

lieu en septembre 1999 à une deuxième version du projet de PDU. Suite à l'avis des personnes publiques associées et des associations agréées, ce document légèrement remanié et complété est actuellement soumis pour avis aux collectivités locales.

Les difficultés et les limites de l'exercice

Une difficulté lors de l'élaboration du PDU a été sa concomitance avec le calendrier de négociation du contrat de plan État-Région (2000-2006) dont on sait qu'une grande partie porte sur le financement d'infrastructures de transport. Or ses implications ne sont pas prises en compte dans le projet de Plan de déplacements urbains qui traite seulement de l'exploitation des infrastructures existantes.

L'absence initiale de financement spécifique à la mise en œuvre du PDU n'a pas facilité le débat.

Enfin, la nécessité pour l'État d'approuver un document rapidement avant d'entrer dans la campagne des élections municipales de mars 2001a imposé des contraintes de calendrier.

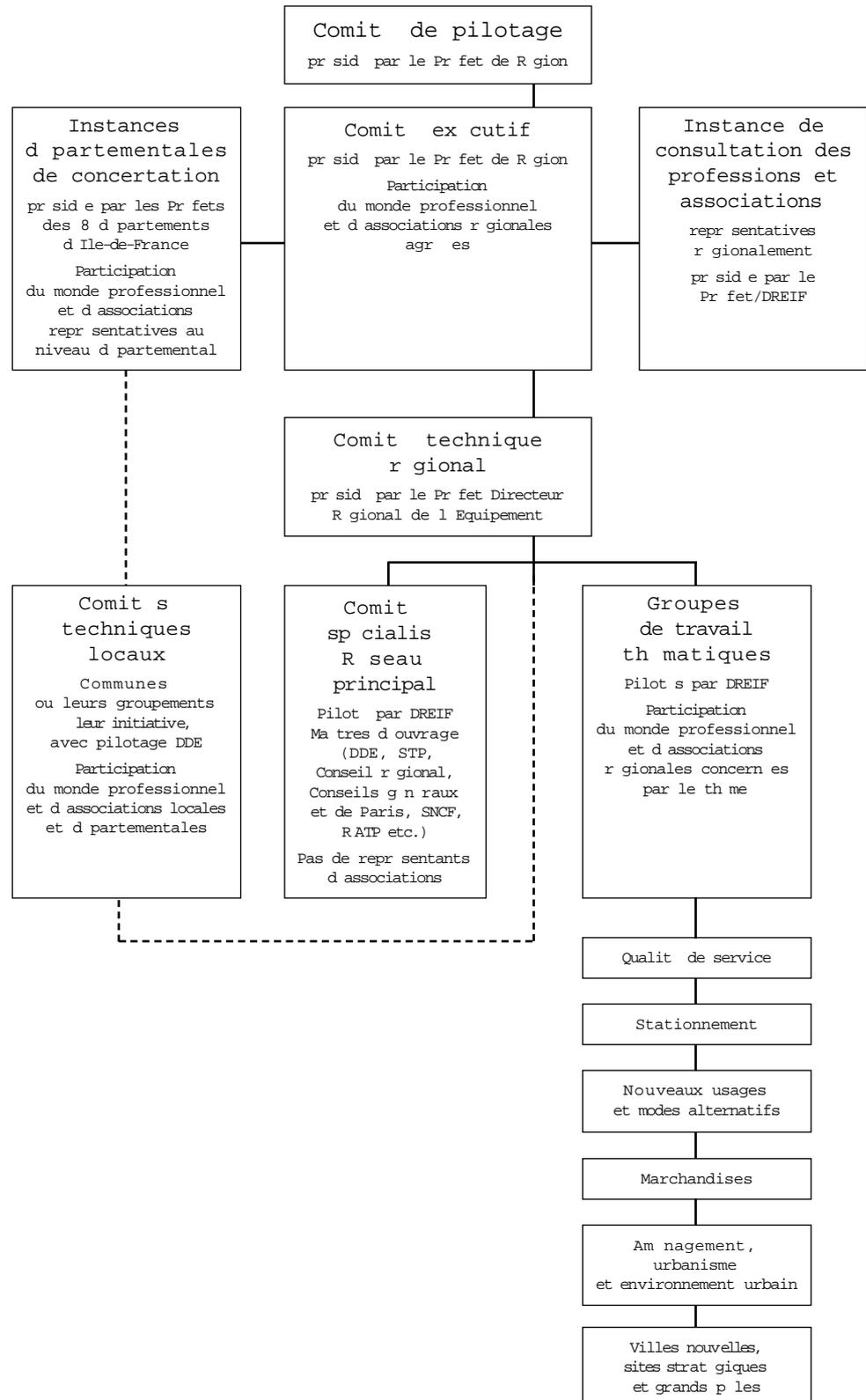
Ces éléments, et notamment l'ambiguïté du statut du PDU, aident à comprendre le climat dans lequel s'est déroulé la concertation lors de l'élaboration du PDU.

3.2 La place de la société civile dans l'organisation du projet

Une organisation complexe, conçue pour confronter les points de vue

L'élaboration du plan de déplacements urbains dans le contexte institutionnel de

l'Ile-de-France a nécessité la mise en place d'une organisation complexe (cf. encadré3) qui a été pensée par Chantal Duchène, directrice des Infrastructures et des Transports à la Direction régionale de l'Équipement, chef de projet PDU, «comme un outil de confrontation des



points de vue à tous les niveaux, générateur de vrais consensus».

Le pilotage et la coordination du projet

La conduite du projet est assurée par un **comité exécutif** restreint et un **comité de pilotage** plus large, tous deux présidés par le Préfet de Région.

Au **comité de pilotage** ont été invités des représentants (cf. Annexe 1) :

- des administrations (préfets de Région et de départements, préfet de Police, directeurs de l'Équipement et d'autres services de l'État) ;
- des collectivités (Conseil Régional, du maire de Paris, conseils généraux, Association des maires d'Ile-de-France et Groupement des autorités responsables de transports) ;
- des organismes publics (Chambre de commerce et d'industrie de Paris, RATP, SNCF, Aéroports de Paris, Port autonome de Paris⁽⁷⁾, etc.) ;
- du Conseil économique et social régional ;
- du monde professionnel (Comité national de la prévention routière, l'Automobile Club de France, Union nationale des industries du Taxi, etc.) ;
- des associations d'usagers, de protection de l'environnement agréées⁽⁸⁾, et des familles (Association des usagers des transports d'Ile-de-France, Ile-de-France Environnement, Mouvement de défense de la bicyclette, Fédération des Motards en colère - Ile-de-France, Union nationale des Associations familiales, etc.).

Dans la pratique, il semble que le comité de pilotage soit peu intervenu sur le fond du projet, même s'il a pu se prononcer sur les derniers arbitrages. Au stade de l'élaboration, le comité exécutif semble avoir joué un rôle limité.

Le comité exécutif s'est adjoint le conseil d'une **instance de consultation** des professions et associations représentatives au

niveau régional, pilotée par le Directeur régional de l'Équipement (DREIF).

Enfin un **groupe de scénaristes** a été constitué à l'issue du diagnostic pour apporter un appui sur la définition de «scénarios» pour le PDU. Il était composé de représentants des organismes associés à l'élaboration du projet et des partenaires : collectivités locales, Groupement des autorités responsables de transports (GART), associations régionales, ainsi que d'experts français et étrangers.

Le travail technique

Sur le plan technique, le projet de PDU a été élaboré par un comité technique piloté par la DREIF au sein duquel c'est fait l'essentiel du travail de coordination et d'arbitrage techniques. Ce comité a été alimenté par deux types d'instances :

- le **comité réseau principal**, composé surtout de techniciens des services de l'État, dans lequel les associations ne sont pas représentées, et qui a eu pour mission de fixer les principes de gestion des grandes infrastructures régionales «stratégiques» ;
- et les **groupes de travail thématiques** qui sont ouverts au monde professionnel et aux associations régionales (mais pas aux élus). Au nombre de 6, ces groupes de travail sont les suivants :
 - Qualité de service,
 - Stationnement,
 - Nouveaux usages et modes alternatifs,
 - Marchandises,
 - Aménagement, urbanisme et environnement urbain,
 - Villes nouvelles, sites stratégiques et grands pôles générateurs de trafic.

Ces groupes ont eu pour mission de formuler des propositions d'orientations et d'actions. La coordination du travail de ces deux instances a été assurée par les réunions des présidents de groupes.

(7) - Liste et explication des sigles en annexe.

(8) - Associations régionales de protection de l'environnement agréées au titre du décret n°96-717 du 17 août 1996

L'approche territoriale

Cette réflexion thématique a été croisée avec une approche territoriale grâce à la mise en place **d'instances départementales de concertation** réunissant, sous la présidence des préfets de départements, des représentants de l'Équipement et d'autres services de l'État, des maires et présidents des groupements de communes, et d'associations d'usagers des transports ou d'environnement «à vocation pluricommunale».

Au départ, les 8 instances départementales ont eu pour mission :

- d'assurer la concertation entre l'État et *«les collectivités locales [...] et de [les] inciter à élaborer les plans de déplacements locaux [...] ;*
- *de consulter, à leur demande, les représentants locaux des professions et des usagers des transports, les chambres consulaires, et les associations agréées de protection de l'environnement»⁽⁹⁾.*

Dans la pratique, le travail technique a souvent été réalisé au sein de **comités techniques locaux** (CTL) regroupant chacun plusieurs communes à leur initiative dans chaque département et auxquels des représentants des associations locales ont été invités à participer.

Une reconnaissance du monde associatif et professionnel

Un principe de large ouverture

La participation de représentants du monde professionnel et associatif a découlé du principe d'inviter les structures dont le champ d'intervention correspondait à l'échelle traitée dans l'instance de concertation concernée (thématique-régionale, départementale, locale). A cette condition près, tout représentant d'une profession ou d'une association «concernée» par les déplacements a pu

demander à faire partie d'un groupe : dans la pratique, il s'est agi surtout des associations d'usagers des transports et de la voirie.

Des lacunes

Toutefois, les lacunes des listes préfectorales d'associations et l'absence de publicité sur le lancement de l'élaboration du PDU, a écarté de fait certains interlocuteurs potentiels. Certaines associations oubliées, surtout au niveau local, semblent parfois avoir le plus grand mal à être invitées aux travaux par la suite⁽¹⁰⁾. On peut aussi regretter que les associations de parents d'élèves, d'éducation populaire ou celles œuvrant dans le champ social, n'aient pas été associées davantage.

Dans l'ensemble, les représentants du monde professionnel et du monde associatif ont été minoritaires par rapport aux techniciens de l'État et des collectivités territoriales (une petite dizaine sur quarante dans le groupe Aménagement, urbanisme et environnement urbain, par exemple). Le monde de l'entreprise est également faiblement représenté. On constate par ailleurs une sur-représentation des participants résidant à Paris ou en proche couronne par rapport à ceux habitant en grande couronne.

Une invitation perçue comme un changement d'attitude

Du côté du monde professionnel, on souligne la «bonne surprise» de pouvoir s'exprimer informellement : *«le PDU constitue une rupture par rapport aux démarches traditionnelles»*, affirme le président de l'Association pour le développement et l'amélioration des trans-

(9) - Allocution introductive du Préfet de la Région d'Ile-de-France, Joël Thoraval, Comité de pilotage du 7 novembre 1997.

(10) - Selon le président du Mouvement national de lutte pour l'environnement (MNLE), Monsieur Gérard Prince.

ports dans la région Ile-de-France, (ADATRIF⁽¹¹⁾), Jacques Méary, lors de la réunion de lancement d'un groupe de travail.

Du côté des associations, l'invitation à participer à l'élaboration du PDU a été perçue comme le signe d'un changement d'attitude de l'administration d'État dans

la région à leur égard, une certaine reconnaissance de leur capacité de dialogue et de proposition.

3.3 Les groupes de travail thématiques

Le fonctionnement des groupes

Pilotage, animation technique et secrétariat

Le travail dans les groupes thématiques a été piloté activement par la Direction régionale de l'Équipement. C'est elle qui a maîtrisé le calendrier des réunions, en a fixé l'ordre du jour par avance, a défini le cadre du débat et en a assuré l'animation technique. Rédigés par les rapporteurs, des comptes-rendus (comportant l'ordre du jour de la prochaine réunion) ont été systématiquement envoyés à chacun des participants et généralement validés en début de séance.

Désignation du président et du rapporteur

Le choix du président et du rapporteur de chaque groupe de travail a obéi à des considérations tactiques : dans certains cas, on a désigné des personnes faisant partie du «sérail» (l'Équipement), dans d'autres des personnes reconnues sur le plan technique, mais appartenant à d'autres collectivités ou organismes ; à titre d'exemple, le groupe Nouveaux usages et modes alternatifs, a été présidé par le responsable de la voirie de la Ville de Paris, tandis que le rapporteur est une chargée d'études de l'IAURIF. L'un des buts recherchés a été de «mouiller» le plus possible, d'élargir la «démarche

PDU» et de favoriser la diffusion des messages au sein des différentes collectivités.

Interventions d'experts extérieurs, appel à contributions

Pour alimenter la réflexion, les animateurs ont fait appel à l'intervention d'experts extérieurs, ainsi qu'aux contributions orales et écrites des participants. Sur des sujets se chevauchant, le rôle des animateurs DREIF et du Comité de Pilotage était de préciser la ligne de partage entre les thèmes, d'informer régulièrement sur l'état d'avancement des réflexions des autres groupes et de resituer toujours les travaux dans la démarche PDU.

Une implication forte, mais contraignante

Un grand nombre de personnes mobilisées

Les 6 groupes thématiques ont mobilisé un grand nombre de personnes intervenant dans le domaine du système de transports régional : à raison de 40 personnes par groupe (plus les suppléants et les divers intervenants), ce serait plus de 1000 personnes qui auraient, selon Marc Papinutti, adjoint du chef de projet PDU à la DREIF, «trempé» dans l'élaboration technique régionale du PDU.

(11) - Association représentant environ la moitié des transporteurs franciliens (bus et cars).

Exemple de calendrier de travail du groupe Aménagement, urbanisme et environnement (Janvier 1998 - juin 1999)

15.01.1998	lancement de la démarche PDU, définition de la mission du groupe
12.02.1998	diagnostic : déplacements et structure urbaine de la métropole
05.03.1998	diagnostic : hiérarchisation du réseau et affectation modale
26.03.1998	diagnostic : boulevards urbains et circulations douces
02.04.1998	diagnostic : impacts des transports sur l'environnement urbain
23.04.1998	diagnostic : organisation urbaine à l'échelle locale
07.05.1998	examen collectif du rapport de synthèse du diagnostic
28.05.1998	examen collectif des recommandations sur l'usage des CTL
10.09.1998	scénarios : mise au point du principe des fiches d'actions
24.09.1998	discussion sur les propositions de fiches d'actions
09.10.1998	discussion sur les propositions de fiches d'actions
22.10.1998	discussion sur les propositions de fiches d'actions
29.10.1998	discussion sur les propositions de fiches d'actions
12.11.1998	discussion sur les propositions de fiches d'actions
19.11.1999	discussion sur les propositions de fiches d'actions et adoption
14.01.1999	présentation des travaux des scénaristes, réponse à leurs questions
28.01.1999	approfondissement de fiches pour la élaboration des scénarios
24.02.1999	examen du dossier sur les scénarios
11.06.1999	bilan de la concertation, éléments sur la question de la densité, points divers

Ces groupes se sont réunis pendant un an à raison d'une fois toutes les 3 semaines en moyenne. Le groupe Aménagement, urbanisme et environnement urbain par exemple, s'est réuni 18 fois entre le 15 janvier 1998 et le 24 février 1999 (cf. encadré), lors de séances durant souvent trois, quatre, voire cinq heures, ce qui a laissé du temps à l'expression des points de vue et au débat.

Des horaires et un rythme très exigeants

Mais les réunions ont eu lieu principalement dans la journée et à un rythme de plus en plus rapproché au fur et à mesure de l'avancement du projet. Ceci a été perçu comme *« injuste et contraignant »* par les associations rencontrées : *« qui peut bénévolement se libérer pendant ses heures de travail pour participer à des dizaines de réunions ? »*, disent-elles.

Les élus sont confrontés au même problème. Le grand nombre de réunions a été aussi perçu comme très contraignant pour les personnels techniques.

Sur quoi a porté la concertation ?

Les marges de manœuvre de la concertation

L'encadrement du travail technique a été donné par la loi sur l'Air, remarquablement précise quant aux orientations des PDU (cf. ci-dessus 2.2.1). Dans ce contexte, le cadre des discussions a été dessiné par le statut du projet lui-même ainsi que les limites fixées par l'État en termes :

- de calendrier (cf. ci-dessus 2.2.1.),
- de marge de manœuvre (travail sur l'existant, pas de remise en cause du schéma directeur régional, pas de réduction de la capacité des réseaux de voirie «magistral» et «principal»...),
- de connaissance (pas d'études préparatoires *ad hoc*, pas approfondir le dia-

gnostic, pas d'expertises complémentaires au-delà de celle des interventions dans les groupes de travail, pas de simulations quantifiées de scénarios...).

L'objet des discussions

Schématiquement, on peut dire que les discussions ont porté surtout sur :

- la construction et le partage d'un diagnostic sur la situation réelle des déplacements en Ile-de-France ; ceci aux niveaux régional (approche thématique) et départemental (approche alimentée par les comités locaux) ;
- l'identification d'un réseau principal de déplacement, sur lequel les actions devraient porter en priorité (train, bus, voirie) ;
- la mise en évidence des inconvénients d'une prolongation des tendances actuelles et la définition des objectifs généraux que pourraient se donner l'ensemble des acteurs concernés pour y remédier ;
- la définition des actions concrètes et l'identification des moyens (législatifs, réglementaires, institutionnels, financiers, opérationnels, de concertation, d'études, etc.) à mettre en œuvre pour y parvenir (cf. annexe 2).



Un objet de discussion : le réseau principal de bus du PDU.

Les difficultés rencontrées

Les groupes de travail ont dû faire face à de nombreuses difficultés : transversalité, complexité et nouveauté du sujet, ambiguïté sur la portée réelle d'un PDU régional, nécessité de mettre chacun des participants au même niveau de connaissance, risque d'entrer dans des débats théoriques stériles ou de se perdre dans des questions anecdotiques etc. Ces écueils n'ont pas pu tous être évités.

Le travail a toutefois, semble-t-il, été facilité par le pilotage technique au sein d'un groupe restreint à la DREIF, la décomposition du travail en sous-thèmes (afin de rentrer le plus possible dans le concret), le parti pris des présentations orales (pour lancer et élever le débat), l'organisation des discussions et le système des contributions écrites.

Lors de la phase définition des orientations, il est rapidement apparu que *«tant que l'on ne regardait pas ce qu'il y avait derrière les grands objectifs consensuels»*, on ne pouvait aller très loin. C'est sans doute ce qui a poussé, lors de la phase d'élaboration des propositions d'actions, à offrir la possibilité à tous les participants de formuler leur «solution» aux questions révélées lors du diagnostic, sous forme d'une fiche d'action type. Pour certains de nos interlocuteurs, cette formule aurait conduit à une juxtaposition de «micro-mesures» au détriment du projet d'ensemble.

Le travail au sein des groupes thématiques a été marqué, selon Jean-Pierre Palisse, rapporteur du groupe Aménagement, urbanisme et environnement (IAURIF), par une certaine confusion des rôles entre concertation et appel à projets : *«on a demandé aux participants des groupes de travail tout à la fois de produire des idées, d'en débattre et, finalement, de les valider»*.

Un débat jugé très pédagogique

De l'avis des personnes interrogées, les groupes thématiques ont, malgré certaines lacunes, plutôt bien fonctionné. Le travail en commun a été positif en termes de reconnaissance de la diversité des points de vue, de pédagogie réciproque, d'enrichissement du diagnostic et des propositions d'actions.

Un rapprochement entre techniciens, monde professionnel et associatifs est intervenu, finalement assez logique dans la mesure où ces groupes sont souvent sociologiquement, voire professionnellement, proches.

Selon le secrétaire général de l'Association des usagers des transports (AUT Ile-de-France), Jean Macheras, *«l'aspect positif, c'est le débat. Il nous a permis de nous connaître, ça diffuse des idées, ça fait parler, on y rencontre des partenaires inhabituels»*. Très critique dans l'ensemble, le représentant du Mouvement de défense de la bicyclette (MDB), Abel Guggenheim, reconnaît néanmoins aussi ce rôle important des groupes de concertation dans l'assimilation par les techniciens (souvent des ingénieurs) de démarches nouvelles pour eux.

Des points de vue mitigés sur la qualité technique des travaux

Les associations ont largement contribué au contenu technique du PDU. *«Parfois, elles sont meilleures que le CERTU⁽¹²⁾»* selon l'adjoint du chef de projet PDU à la DREIF, Marc Papinutti, qui souligne l'intérêt qu'il y a à entendre le point de vue de l'utilisateur. Par exemple, les associations présentes dans le groupe Aménagement, urbanisme, environnement ont soulevé des

(12) - Centre d'étude sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques.

questions rarement mises en avant par les techniciens. Six associations⁽¹³⁾ ont rédigé des contributions dont beaucoup ont été retenues par la DREIF (fiches d'actions sur la réduction de la vitesse pour améliorer la sécurité routière, sur l'amélioration des conditions de déplacements des piétons et des personnes à mobilité réduite etc.).

En revanche, des propositions audacieuses n'ont, après discussion, pas été retenues par le groupe (par exemple, conditionner certains permis de construire à la desserte en transport en commun [Ile-de-France-Environnement], établir un rapport entre taux de motorisation et possibilités de stationnement résidentiel pour diminuer les coûts de construction en zone dense, réduire la part modale de la voiture à <50% en 10 ans [AUT] etc.).

Pour certaines questions faisant appel à des domaines «pointus» sur le plan technique (les livraisons par exemple), c'est le point de vue du monde professionnel qui s'est surtout exprimé. A travers cet exemple, on voit la nécessité d'élargir au maximum la concertation pour éviter que certains thèmes ne

soient ignorés faute de l'existence d'un groupe de pression. Autre exemple : le thème du transport à la demande, mode de déplacement adapté aux zones périurbaines, oublié dans une première version de l'avant-projet de PDU (avril 1999), a été introduit dans la version d'août 1999 sous forme d'une fiche d'action.

Mais ce relatif consensus se situe à un niveau assez théorique dans la mesure où les conséquences locales des propositions sont restées hors du champ des groupes thématiques. La liberté laissée à la rédaction individuelle de fiches d'actions a conduit à formuler des propositions dont la mise en œuvre serait du ressort de collectivités locales, non représentées dans les groupes thématiques. Le rapporteur du groupe Aménagement, urbanisme et environnement regrette surtout que «des axes d'action forts ont été perdus faute d'avoir pu être approfondis».

Le coordinateur PDU à l'IAURIF, Joseph Berthet, pose la question du contenu technique du projet : «n'aurait-il pas été affaibli par l'excès de concertation?».

3.4 Les structures territoriales de concertation

Les instances départementales et leur fonctionnement

Présidées par le Préfet de département, animées par le directeur régional et les directeurs départementaux de l'Équipement, les 8 instances départementales ont été mises en place à la suite des groupes thématiques. Réunissant entre 50 et 100 personnes, elles ont été souvent qualifiées de «grand' messes» par nos interlocuteurs.

La tâche de l'animation de ces instances a été assurée par les directeurs départe-

mentaux de l'Équipement avec le soutien de la DREIF.

Ces instances, qui se sont réunies entre février 1998 et septembre 1999 de manière assez espacée (cf. encadré), ont été relativement suivies par les élus, en particulier les maires des grandes communes, les présidents des syndicats intercommunaux d'étude et de programmation (SIEP), des syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), certains conseillers généraux.

(13) - Le Mouvement de défense de la bicyclette (MDB), la Fédération des usagers de la bicyclette (FUBICY), Ile-de-France-Environnement, l'association des usagers des transports (AUT-Ile-de-France), les Droits du piéton, La Fédération française des molards en colère.

En revanche, il a été souvent difficile aux représentants du monde des associations locales de s'exprimer dans ces instances formelles et assez «politiques».

Le débat dans ces instances départementales a été rendu difficile par les décalages ressentis, notamment entre les élus et les techniciens :

- les maires raisonnent en termes de nouvelles infrastructures et conçoivent mal de «faire avec l'existant» ;
- ils sont issus d'une «culture de la voiture» qu'ils utilisent tous les jours pour la plupart ;
- ils voient les services parisiens de l'État comme étant éloignés de leurs réalités quotidiennes ;
- ils sont peu préparés au processus de concertation.

Un clivage fort est apparu entre les départements de la grande couronne et de la première couronne dont les situations au regard de la desserte en transports en commun et la sensibilité des élus sont très différentes.

Dans ce contexte, le travail d'élaboration des diagnostics départementaux du PDU a été réalisé de manière quelque peu précipitée : «on a couru après le calendrier», regrette Joseph Berthet. A-t-il réellement permis d'alimenter à temps les réflexions régionales sur l'avant-projet ?

Certains de nos interlocuteurs ont déploré le manque de passerelles avec les

groupes thématiques : le travail de pédagogie de la DREIF a-t-il été suffisant pour combler le manque ?

Le jugement global de fonctionnement des instances départementales est souvent plutôt mitigé. Selon le président de l'Association des usagers des transports (AUT), Jean Gilbert : «à Paris, ça a été très formel, il n'y a pas eu de débat. En Essonne, ça n'a pas bien marché non plus. Dans les Hauts-de-Seine, ça a été plus inégal».

Pour certains techniciens, en Seine-et-Marne, «on a tourné en rond» du fait «d'un ordre du jour souvent trop flou, d'un manque de cadrage et d'un investissement technique insuffisant». Dans l'instance des Yvelines au contraire d'autres interlocuteurs, comme la présidente des Droits du Piéton 78, Lucienne Beguin, pensent que l'animation a été «remarquable : la responsable du PDU a été très à l'écoute, mais ferme sur le déroulement des débats».

Là où ils ont été mis en place, il semble que l'essentiel du travail ait été réalisé au sein des Comités techniques locaux.

Les comités techniques locaux (CTL) et leur fonctionnement

Une mise en place difficile en général

Laissée à l'initiative des collectivités autour de périmètres proposés par les DDE, la mise en place des comités techniques locaux (CTL) a été souvent difficile, progressive et inégale. Ceci n'a-t-il pas gêné, voire empêché, dans la pratique, la remontée d'informations depuis la base, lors de l'établissement du diagnostic ?

Dans certains départements, comme les Hauts-de-Seine, la couverture de tout le territoire par des comités locaux et l'implication très forte du Préfet ont été des

Exemple de calendrier de réunions :
Instance de Seine-Saint-Denis

- ¥ 13.02.1998 :
lancement du projet,
présentation de la démarche PDU
- ¥ 19.06.1998 :
synthèse du diagnostic
- ¥ 22.01.1999 :
avancement des travaux 2nde phase
- ¥ 04.03.1999 :
présentation des "scenarios"
- ¥ 18.06.1999 :
bilan de la concertation
- ¥ 27.09.1999 :
présentation projet et suites

facteurs très favorables à la concertation. Dans d'autres, comme la Seine-et-Marne, seuls les structures de coopération intercommunales fortes et anciennes (SIEP, SAN, district etc...) se sont mobilisées. L'existence d'un plan de déplacement local à l'étude a bien sûr favorisé la participation.

On peut plus concrètement illustrer le travail d'élaboration concerté des CTL en prenant l'exemple d'un département où s'est réalisé un véritable travail collectif au sein des CTL.

L'exemple de la Seine-Saint-Denis

A l'initiative de la DDE 93, mais relayée par les communes, 5 comités intercommunaux (ils étaient 6 à l'origine) ont été mis en place sur tout le territoire départemental : secteurs Est, Sud-Est, Centre, Plaine élargie, Sud-Ouest. Ce découpage, proposé par la DDE et différent de celui qu'aurait souhaité le Conseil général, semble avoir fonctionné correctement.

Chacun des comités s'est réuni entre 6 et 7 fois pendant la phase d'élaboration du PDU, d'avril 1998 à juillet 1999, parfois en profitant du «tour de table» pour discuter de questions sortant du strict cadre du PDU.

Sur quels contenus s'est-on concerté ? Selon quel calendrier ?

Tout au long de la phase d'élaboration du PDU (avril 1998 - septembre 1999), l'ordre du jour des réunions de chaque comité local de Seine-Saint-Denis a été le suivant :

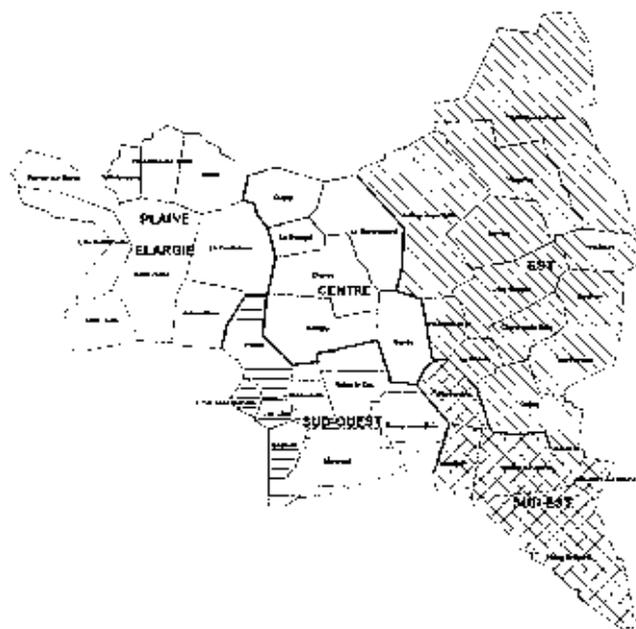
- présentation de la démarche PDU aux participants, envoi questionnaire (avril 1998),
- analyse des réponses au questionnaire et synthèse du diagnostic (mai 1998),
- travaux sur la définition du réseau principal bus et itinéraires cyclables (novembre 1998),
- définition d'un réseau cyclable départemental (janvier 1999),

- présentation des «scénarios» (février 1999),
- actions à mener sur réseau principal, point sur études en cours et sur la concertation (mai 1999),
- actions à mener sur réseau bus, point sur études en cours, gares et comités d'axe (juillet 1999).

Cet agenda montre qu'une seule réunion a été consacrée à la construction et au partage du diagnostic. La responsable PDU à la DDE 93, Jane Dula, admet volontiers que «le questionnaire a été fait dans l'urgence [et qu'il a surtout été centré sur les déplacements, pas sur leurs liens avec l'urbanisme]». Mais le diagnostic a, selon elle, permis «de faire ressortir le déficit des liaisons interbanlieues ainsi que le problème des quartiers enclavés».

Le calendrier peut donner l'impression que l'essentiel du travail des différents CTL a porté sur la définition des réseaux principaux et des actions concrètes qui pourraient y être menées (requalification des grandes voiries, amélioration de la vitesse des bus, propositions d'un réseau vélo, réflexions sur le rabattement sur les gares). Mais une part non négligeable des discussions a tourné autour de questions de fond sur les présupposés du PDU, sa légitimité, les moyens de sa mise en œuvre en Seine-Saint-Denis.

Périmètres
des Comités techniques locaux
en Seine-Saint-Denis



Une implication insuffisante des élus ?

La qualité des débats et du travail réalisé dans les CTL a varié en fonction du degré d'implication des participants. En Seine-Saint-Denis, selon la DDE, *«les communes ont bien participé, à une ou deux exceptions près»*. Et si au niveau local les élus ont souvent envoyé leurs services techniques (les réunions avaient lieu dans la journée), *«au niveau départemental, en revanche, les élus venaient aux réunions»*. Un bémol cependant : *«le Département aurait pu contribuer davantage à la démarche»*.

Des échanges d'idées intéressants

Dans ce département, la concertation s'est, semble-t-il, plutôt bien passée : *«après un dialogue difficile au départ, les débats ont donné lieu à des échanges d'idées intéressants entre associatifs et techniciens locaux. On a parlé d'égal à égal»* affirme le président du Réseau Transport Saint-Denis, Jean-Pierre Lerosey. Là encore, la faible présence d'élus dans les CLT a tout à la fois favorisé et tronqué les débats. Il craint toutefois que *«l'on se retrouve à présent devant le pouvoir des maires, où la «culture voiture» est très forte»*.

Pour le président du Mouvement national de lutte pour l'environnement-Seine-Saint-Denis (MNLE 93), Gérard Prince, ce qui est vraiment positif dans l'élaboration du PDU, c'est *«qu'on a réellement cherché à créer un débat, il n'y pas eu d'entraves à la réflexion. On a senti que le PDU était en gestation, qu'il évoluait au fur et à mesure des discussions»*.

Mais qui dit débat, ne dit pas consensus ; certaines questions sont d'ailleurs loin de faire l'unanimité en Seine-Saint-Denis comme la densification autour des gares, la politique de stationnement ou le maillage principal de bus, jugé trop lâche par certains élus.

Une fonction essentielle : celle de l'animation technique

Au-delà de l'implication des participants, nos interlocuteurs reconnaissent tous le rôle essentiel de l'animation technique et pédagogique de la DDE 93 dans l'avancement des discussions et du projet. Mais les techniciens étaient-ils, au départ, bien préparés à animer des débats ? Étaient-ils bien préparés à assurer à la fois la remontée et la redescente de l'information ? De par leur présence à la fois dans les groupes régionaux et locaux, il semble que les associations ont souvent joué ce rôle de transfert de connaissance.

Jane Dula (DDE 93) pense que *«la diffusion des rapports d'étape des groupes thématiques [dans les comités locaux] a contribué à mobiliser les communes. On arrivait systématiquement aux réunions de travail avec un dossier d'information»*. Dans cette DDE, les services ont suivi un plan de formation interne sur le PDU destiné notamment à mobiliser les «territoires». Jane Dula admet toutefois *«que l'on peut mieux faire. On n'est pas des professionnels de la communication»*.

Des problèmes d'organisation et de logistique ?

Les problèmes matériels (horaires difficiles, portes fermées...) reviennent souvent dans nos entretiens avec les responsables associatifs en Seine-Saint-Denis. Surtout, certains de nos interlocuteurs, comme le MNLE 93, pensent que la concertation du PDU a révélé le manque de locaux adaptés dans le département, en préfecture comme dans les communes.

3.5 Actions de communication et de consultation des Franciliens

Le maître d'ouvrage avait prévu dès l'origine du projet d'informer le grand public sur les grandes options du PDU, ses mesures concrètes et de l'inciter à s'exprimer sur le sujet. Deux types d'actions ont été lancés au printemps 1999 :

- des actions de communication dans les médias et sur le terrain ;
- une «consultation» par questionnaire auto-administré et par sondage.

Les actions de communication

Les actions de communication ont fait l'objet d'un compte rendu réalisé par la chef de projet PDU, Chantal Duchêne, qui décrit dans le détail les opérations réalisées et en dresse un premier bilan (juin 1999). Ce compte rendu figure plus loin (cf. Annexe 3).

Les actions dans les médias

Ces actions ont consisté notamment en :

- une conférence de presse du Préfet de région (12 avril 1999), relayée par la presse régionale et locale, FR 3 et des radios ;
- un partenariat avec le Parisien (1 600 000 lecteurs annoncés) : articles, publi-rédactionnels, site internet avec forum (personnalités invitées répondant au public) ;
- une campagne sur France 3 Paris-Ile-de-France, avec diffusion à 20 reprises d'un film de 30 minutes de sensibilisation sur le PDU ;
- l'ouverture et la mise à jour d'un site PDU sur Internet, avec une liaison vers le site du Parisien (près de 50 000 connexions pendant la phase de communication, selon la DREIF)
- la publication du journal du PDU d'Ile-de-France, «*Bouger !*», depuis octobre 1999, diffusé à 80 000 exemplaires (2 numéros parus).

Nos interlocuteurs ont été en général partagés sur la qualité et la portée réelle de cette campagne d'actions. Selon la responsable PDU à la DDE 93, «*les journalistes du Parisien ont joué le jeu. Mais après ils ont publié les astuces pour éviter les bouchons, ce qui est dommage*».

Selon la présidente des Droits du Piéton 78, Lucienne Beguin, la présentation sur FR 3 a été «*hachée, brutale. Les films étaient très rapides, je n'y ai pas vu l'objet du PDU... je me souviens seulement d'une vague histoire sentimentale*» (allusion à la fiction du film).

Les actions sur le terrain

Considérées par la DREIF comme «*essentielles dans le dispositif*», ces actions locales ont été longuement préparées avec les partenaires concernés (DDE, RATP, SNCF, Ville de Paris, CCI Paris).

Les expositions : ont-elles été vues par les Franciliens ?

Pour expliquer le projet de PDU, des expositions ont été mises en place dans des lieux publics, tels que : préfectures, sous-préfectures, conseils généraux, Conseil régional, siège de la RATP, mairie de Paris, ainsi que dans d'autres mairies à l'initiative des SIEP, des SAN ou de la DDE, dans certaines gares SNCF, quelques hôpitaux, de rares centres commerciaux etc. La Ville de Paris a aussi mis en place un bus itinérant.

Des personnels, peu nombreux, ont assuré des permanences autour de ces expos à l'occasion desquelles un film vidéo était diffusé en boucle. Le bilan quantitatif est de 143 expositions, 132 films vidéos, 790 dossiers d'information livrés.

Ces expositions, dont la présentation a été très appréciée selon Marc Papinutti,

ont-elles été vues par beaucoup de Franciliens ? La DREIF admet *«avoir eu des difficultés pour attirer l'attention du public sur la présence des panneaux»*. Elle juge l'utilisation des vidéos *«peu adaptée aux expositions du fait de leur longueur (3 ou 7 minutes)»*.

Les réunions publiques, un bilan modeste : l'exemple de la Seine-Saint-Denis

A l'initiative de certaines communes, des réunions publiques ont été organisées auxquelles la DDE, la RATP et la SNCF ont souvent participé. En Seine-Saint-Denis, il y a eu 2 réunions à Saint-Denis, 2 à l'Île-Saint-Denis, 1 à Saint-Ouen, 1 à Aubervilliers et 1 à Stains.

A Saint-Denis, par exemple, selon Jane Dula, *«les débats, présidés par l'adjoint au maire, étaient assez intéressants, sauf lorsque l'on parlait des petits problèmes de telle ou telle rue. Les transporteurs publics ont été interpellés. Il y avait environ 50 personnes»*.

Son de cloche un peu différent chez Monsieur Bourgain à l'association l'Île Vivante, l'Île-Saint-Denis : *«ça a été une «séance défouloir» où les gens ont exprimé ce qu'ils avaient sur le cœur. La RATP a répondu parce qu'elle a répondu à tout. On se donne bonne conscience parce que l'on a fait une réunion, mais il n'y a pas de suivi, pas de retour : c'est la continuité du processus qui manque»*.

Autre point de vue au Réseau transport Saint-Denis, *«il n'y avait pas grand'monde dans les réunions, une trentaine de personnes tout au plus, par manque de publicité, peut-être que le PDU a été rendu trop abstrait»*.

La consultation grand public : «l'enquête carte T»

Afin de sensibiliser les Franciliens et de recueillir certaines de leurs attentes en

matière de déplacements, la DREIF a lancé une consultation publique au moyen :

- d'un sondage CSA Opinion effectué du 25 au 29 mars 1999 auprès d'un échantillon de 1006 personnes⁽¹⁴⁾ ;
- d'une consultation de la population francilienne, au moyen d'un questionnaire auto-administré de type «carte T», à retourner complété à la DREIF, confiée aussi à l'institut CSA. Les commentaires qui suivent ne portent que sur cet aspect de la consultation du grand public.

Un biais introduit par le mode de diffusion

Pour des raisons de coût, le choix a été fait de confier la distribution des dépliants portant le questionnaire aux partenaires de la DREIF (DDE, RATP, SNCF, Ville de Paris, CCIP, et d'autres collectivités). 3 480 000 dépliants ont été livrés, dont 3 300 000 environ ont été mis à disposition dans les transports publics, sur des présentoirs dans les autobus, certaines gares, etc. Ils ont aussi été mis à disposition des 40 000 agents de la Ville de Paris ou insérés dans des revues internes aux tirages importants à la SNCF et à la CCIP.

Ce mode de diffusion a introduit deux biais dans les réponses :

- une distorsion géographique des répondants au profit de Paris et des Hauts-de-Seine (57% de l'échantillon contre 34% au RGP de 1990), avec une sous-représentation très forte des 4 départements de la grande couronne (12% contre 44%) ;
- une distorsion des modes de déplacement utilisés au profit des usagers des transports publics (70%⁽¹⁵⁾ de l'échantillon, contre 18,7% dans l'enquête régionale transports, EGT 1997) et

(14) - Personnes âgées de 15 ans et plus, choisies selon la méthode des quotas après stratification par département et catégorie d'agglomération.

(15) - Total supérieur à 100, les personnes interrogées pouvant utiliser plusieurs modes de transport.

principalement des usagers du réseau d'autobus (58%). Et ceci au détriment des usagers de l'automobile et de la marche à pied.

Paradoxalement, l'échantillon est très correct en termes de sexe, d'âge et de CSP.

Le dépliant et la formulation du questionnaire

Le dépliant auto-distribué se présente sous la forme d'une brochure illustrée, jugée plutôt réussie sur le plan visuel. Il comprend 3 éléments de contenu :

- des informations factuelles sur les déplacements en Ile-de-France et sur la démarche du PDU ;
- des messages et slogans «PDU» («*si tu fais rien t'as rien*», «*mieux partager la ville c'est vital*»...);
- le questionnaire (voir page suivante).

On nous a rapporté que le message «*si tu fais rien t'as rien*» avait été très mal perçu par certains usagers des transports publics qui ne se sentent pas responsables des dysfonctionnements du système.

La DREIF a conçu ce questionnaire pour qu'il soit lu par tout un chacun, les actions du projet de PDU y ont été fortement «détéchnicisées». Cette conception n'a pas fait l'unanimité. Jean Macheras (AUT), par exemple, juge de manière négative le questionnaire distribué aux Franciliens : il pense que le document est «*incoloré. Le grand public reçoit des choses pour bébés*».

Il est certain que la formulation des propositions, c'est un peu «la vie en rose» : «*qui peut être contre ?*» demande le président de l'association les Droits du Piéton, Vincent Acker. D'où une très grande difficulté à établir des priorités.

Par ailleurs, certaines formulations sont ambiguës («*des voies rapides mieux régulées*», par qui ? dans quel but ?) ou optimistes («*la sécurité pour tous dans les déplacements*»).

L'intérêt de ce questionnaire, on le voit, tient plus à ce qu'il a pu révéler des difficultés vécues par les Franciliens (question 3) qu'aux réactions sur le projet.

Le taux de réponse à l'enquête et l'utilisation des résultats pour le projet

«*Succès de la concertation*», «*véritable succès citoyen*» affirme la DREIF⁽¹⁶⁾. Si l'on s'en tient aux résultats quantitatifs, il est vrai que le résultat est impressionnant : 80 000 réponses au questionnaire ont été retournées par courrier ou sur le site Internet au 30 juin 1999, soit un taux de réponse de l'ordre de 2,5 % («*des chiffres qui ont surpris les sociétés de marketing direct consultées pour l'occasion*»). Ce chiffre témoigne effectivement de l'intérêt d'une partie des Franciliens vis-à-vis des déplacements, mais il s'agit, on l'a vu, majoritairement d'usagers de modes collectifs travaillant ou résidant en première couronne.

Par ailleurs, la DREIF a répondu personnellement au millier de courriers qui lui a été adressé. A la suite du questionnaire, le journal du PDU, «*Bouger*», a été envoyé aux 70 000 répondants qui avaient indiqué leur adresse sur le questionnaire.

Sur le fond, les réponses ont été analysées par CSA sur la base d'un échantillon de 5022 questionnaires sélectionnés aléatoirement. Un thème relativement négligé par les techniciens : l'insécurité dans les transports (et dans l'espace public), a émergé fortement dans les réponses. Il permettrait d'expliquer en partie l'image négative que de nombreux Franciliens ont des transports collectifs. Un autre thème, celui de la tarification trop élevée des transports publics pour certaines catégo-

(16) - Equipe Magazine, direction régionale de l'Équipement, juillet 1997.

Le questionnaire «Votre avis nous intéresse»

- ¥ Quels sont les 2 modes de transport que vous utilisez le plus souvent ?
- ¥ Quels sont les 2 modes de transport que vous préférerez ou préféreriez utiliser ?
- ¥ Quels sont les 2 problèmes principaux que vous rencontrez lors de vos déplacements habituels
- ¥ Parmi les actions suivantes, prévues dans le cadre du PDU, quelles sont les 3 qui vous semblent les plus importantes ?
 - ¥ "des bus plus fréquents et plus rapides"
 - ¥ "des gares plus accessibles et plus accueillantes"
 - ¥ "des pistes cyclables pour rouler d'un bout de la ville à l'autre"
 - ¥ "des voies rapides mieux régularisées"
 - ¥ "des avenues mieux aménagées pour que chacun y trouve sa place"
 - ¥ "des règles de stationnement plus rigoureuses"
 - ¥ "des livraisons plus aisées et moins gênantes"
 - ¥ "la sécurité pour tous dans les déplacements"
- ¥ Quelles suggestions feriez-vous pour améliorer les déplacements en Ile-de-France (en 1 ligne) ?
- ¥ Caractéristiques socio-professionnelles (possession d'un véhicule, sexe, âge, profession) et géographiques (département de résidence et de travail), nom et adresse

ries ou sur certaines liaisons, a été retenu également par la DREIF comme un enseignement de l'enquête.

Ces deux questions ont été réintroduites ou développées dans la deuxième version de l'avant-projet de PDU (Août 1999) sous forme de compléments de fiches d'actions.

Quel a été l'impact de la communication sur le projet de PDU ?

La volonté de communication et de transparence de la DREIF est sans aucun doute quelque chose de très positif. Elle a été à l'origine de la mise en place du plan d'actions et des partenariats évoqués plus haut : ces initiatives ont certainement contribué à l'information et à la prise de conscience des Franciliens, mais dans quelle mesure ? la réponse à cette question doit attendre que les actions du PDU produisent véritablement leurs effets, c'est à dire pas avant 2 ans, au mieux.

Beaucoup de nos interlocuteurs se sont montrés très sévères par contre sur l'impact de ces actions de communication : le président du Réseau Transport Saint-Denis estime que «*la communication au niveau régional sur le PDU a été nulle*». La présidente des Droits du Piéton 78 considère que «*cette campagne est un échec*».

«*La réussite de la démarche repose sur notre capacité à communiquer le plus largement possible et tout le long du processus*» avait affirmé le Préfet de Région de l'époque dans une note aux préfets de départements. Le problème semble justement résider dans le fait :

- que la communication s'est concentrée sur une période très courte (12 avril-12 mai 1999) ;
- qu'elle a été assez hétérogène dans ses cibles.

Selon Marc Papinutti, le coût de ces actions est évalué à 1,5 MF environ, mais ce montant ne couvre pas l'ensemble des frais engagés.

3.6 Premiers enseignements

L'évaluation «à chaud» de la démarche d'élaboration concertée d'un projet en cours comme le PDU est un exercice très difficile, d'autant que la méthode elle-même s'élabore «en marchant». Cette «monstrueuse machine» suscite de la part des acteurs rencontrés des réactions très diverses. On se contentera de pointer quelques acquis et surtout des questionnements.

Une première pour une politique d'échelle régionale

L'élaboration concertée du plan de déplacements urbains de l'Ile-de-France est une première à plus d'un titre : «*il a fallu tout inventer, l'organisation, la méthode, le*

contenu du projet» indique Marc Papinutti (DREIF).

Un pari : mettre en place les conditions d'un débat très en amont

De manière traditionnelle, la concertation intervient généralement à partir du moment où le maître d'ouvrage dispose d'un projet déjà assez élaboré. La nouveauté, ici, c'est que le Préfet de Région et la Direction régionale de l'Équipement, maître d'ouvrage du projet, ont fait le pari que le PDU (avant-projet, puis projet) pouvait être construit collectivement entre l'État et les différents organismes, collectivités ou associations concernés.

A quoi ressemble le document final? Le projet de Plan de déplacements de l'Île-de-France

Le dossier du projet de PDU, daté du 30 octobre 1999 se compose d'un rapport et d'annexes. Le rapport (66 p.) comprend :

- ¥ un rappel succinct du diagnostic,
- ¥ un exposé sur la stratégie générale du projet, les orientations pour la gestion des déplacements et l'aménagement urbain plusieurs échelles (métropole, zone dense, zone extérieurement, quartier et rue),
- ¥ des éléments sur la mise en œuvre et le suivi du PDU,
- ¥ la définition des réseaux "magistral" et "principal" et les principes de leur aménagement et gestion.

Les annexes (115 p.) comprennent :

- ¥ un bref rappel des résultats de la consultation des Franciliens,
- ¥ 40 fiches-actions qui détaillent les mesures proposées,
- ¥ un développement sur la mise en œuvre pratique et le suivi du PDU.

Les actions du PDU visent en 5 ans :

- ¥ une diminution de 3% du trafic automobile (exprimé en véhicules x km), soit -5% Paris - petite couronne (PC) et entre Paris et les autres départements, - 2% en grande couronne (GC) et entre GC et PC ;
- ¥ une augmentation de 2% de l'usage des transports collectifs ;
- ¥ une augmentation de 10% de la marche à pied (domicile école et déplacements < 1km) ;
- ¥ un doublement du nombre de déplacements vélo ;
- ¥ une augmentation de 3% de la part de l'acheminement des marchandises par fer et voie d'eau ;

Elles devraient se fonder sur une politique globale s'appuyant sur l'outil de régulation qui est le stationnement, dans le cadre d'une démarche partagée impliquant l'ensemble des partenaires. 170 comités locaux, comités d'axes et comités de pôles sont progressivement mis en place pour assurer le suivi opérationnel du PDU, en particulier la définition précise des actions à mener sur le réseau principal.

Le processus de validation du PDU

Le processus de validation comprend, selon la loi sur l'Air :

- ¥ lavis sur le projet des personnes publiques associées qui a eu lieu l'automne 1999 (STP, Conseil régional, Conseil de Paris ; préfet de police, conseils généraux) ;
- ¥ lavis, sur demande, des représentants des professions et usagers des transports, des chambres de commerce et d'industrie, des associations agréées de protection de l'environnement ;
- ¥ lavis des collectivités territoriales (novembre 1999-mai 2000) ;
- ¥ l'enquête publique du PDU (juin -juillet 2000).

Le schéma d'organisation envisagé par la DREIF pour l'enquête publique est le suivant :

- ¥ durée : 1,5 mois (2 juin - 13 juillet) ;
- ¥ nomination d'une commission d'enquête composée d'une vingtaine d'enquêteurs ;
- ¥ enquête sur la base d'un document de synthèse ;
- ¥ organisation d'une réunion publique dans chaque département d'Île-de-France ;
- ¥ une exposition par canton comprenant un panneau et un registre d'observations (1 registre par commune) ;
- ¥ actions de communication : 5 millions de dépliants diffusés, encarts insérés dans les journaux municipaux avant l'enquête, annonces dans les médias régionaux.

Par ailleurs, le PDU est un document d'orientations, un projet immatériel qu'on peut assimiler à un élément de politique ou de stratégie générale et qui se situe très en amont par rapport à l'action publique, ce qui a accru la difficulté de l'exercice.

Une organisation portant le débat aux différentes échelles du territoire régional

Une autre nouveauté tient à l'emboîtement des lieux de débats qui a permis, avec un succès plus ou moins grand, d'assurer la concertation à presque toutes les échelles qui concourent à l'aménagement d'un territoire comme l'Ile-de-France :

- à l'échelle régionale avec le comité de pilotage et les 6 groupes thématiques ;
- à l'échelle départementale avec une instance dans chacun des 8 départements ;
- à l'échelle intercommunale avec les comités techniques locaux (là où ils ont fonctionné) ;
- voire à l'échelle locale (dans les communes qui ont organisé des réunions publiques).

Il est vrai toutefois qu'une partie du territoire régional est restée en retrait par rapport à cette concertation. Pour certains techniciens, le manque d'allers et retours entre le niveau régional et le niveau local reste un handicap pour la mise en œuvre du PDU.

Un démarche audacieuse sur une question transversale aux multiples facettes

Il est bien sûr beaucoup plus aisé de mettre autour de la table un nombre limité de personnes pour travailler sur un projet simple dont les contours sont bien identifiés. A contrario, travailler avec plusieurs centaines de partenaires dont les logiques sont différentes est plus délicat.

C'est d'autant plus difficile que la question de la place de la voiture en ville est très sensible et que le projet était suscep-

tible de remettre en cause des comportements individuels bien ancrés et avoir des incidences importantes :

- sur la vie quotidienne des 11 millions de Franciliens,
- sur la compétitivité économique de la première région française,
- sur la conception du développement urbain qui y prévaut depuis 40 ans,
- sur les relations sociales, notamment dans les entreprises de transports,
- etc.

L'un des mérites de ce travail a été de défricher un territoire peu connu et d'apporter des méthodes plutôt nouvelles dans l'appréhension de la question.

Une coopération entre les grands maîtres d'ouvrage régionaux ?

L'un des acquis de l'élaboration du PDU est d'avoir mis en lumière que certains dysfonctionnements actuels du système étaient profondément liés au manque de cohérence des politiques sectorielles de transport, mais aussi d'urbanisme.

Dans ce contexte, le PDU a-t-il contribué à jeter les bases d'une coordination régionale permanente entre les différents maîtres d'ouvrage des politiques de déplacements : l'État, le Syndicat des transports parisiens, le Conseil régional, le Conseil de Paris, les conseils généraux et les transporteurs ?

Le travail en commun au plus haut niveau pourrait-il avoir des incidences positives, au-delà sans doute du strict cadre du PDU ? Par exemple, dans la définition, le cas échéant, d'une stratégie régionale d'aménagement commune.

Cet exercice d'implication et de construction collective est-il réussi ?

Une large implication des techniciens et du monde associatif

L'objectif de l'État semble avoir été de « mouiller » le plus possible les différents acteurs concernés par la mobilité et l'aménagement : « principaux » élus locaux, subdivisionnaires territoriaux des DDE, services techniques des communes et des départements, services des organismes et sociétés de transport, groupements professionnels, associations d'usagers des transports et de défense de l'environnement, etc.

L'implication a été considérée comme le moyen de faciliter la mise en œuvre du plan, voire être une condition nécessaire à l'acceptation des mesures du PDU :

- parce que dans la pratique, ce sont ces acteurs qui mettront en œuvre les orientations et les actions du PDU ;
- parce qu'ils peuvent relayer les messages du PDU vers les élus, leurs collègues ou le grand public et, inversement, recueillir les attentes de la « base » ;
- parce que leur implication à l'amont est la meilleure manière de prévenir ou de désamorcer les conflits éventuels.

Les personnes impliquées de près ou de loin dans le processus de concertation au niveau local et régional ont été au total très nombreuses : un bilan a-t-il été fait ? Au cours du débat au Conseil régional, le chiffre de 4000 personnes impliquées a été avancé. En tout état de cause, ces personnes ont dû à leur tour contribuer à diffuser les connaissances acquises autour d'eux.

Un vrai travail de co-élaboration dynamique

Les différents participants aux groupes de travail ont réalisé un travail d'élaboration collective concertée. Sauf exceptions :

- chacun des participants a pu s'exprimer, il y a une reconnaissance de la diversité des points de vue ;
- des échanges, souvent très riches, ont eu lieu qui ont fait avancer certaines questions, les exposés et les discussions ont permis de faire de la pédagogie ;
- un débat dynamique a vraiment eu lieu sur un enjeu régional, ce que l'on peut considérer comme un tour de force ;
- un travail productif et suivi a été fait à chaque étape d'élaboration : diagnostic, scénarios, propositions de mesures. Il y a eu, au final, production en commun d'un document, qui est une véritable somme.

Certains techniciens de l'État et des collectivités locales, et certaines associations, sont aujourd'hui moteurs de la démarche PDU. Le document produit, l'avant-projet de PDU dans sa version de septembre 1999, est relativement consensuel et comparativement très complet : aurait-ce été le cas si on avait procédé plus « classiquement » ? Est-ce un défaut ou une qualité ?

Un bilan très inégal de la concertation dans les instances locales

Si l'on pouvait faire le bilan du travail des instances locales, il reflèterait sûrement des situations très inégales, avec des départements où « ça a plutôt bien marché » et d'autres beaucoup moins ; des difficultés encore parfois à s'écouter et à s'entendre (clivages politiques, « monopole de la RATP » etc.). Le diagnostic a certainement été trop rapide et sans doute l'implication des élus insuffisante.

Une concertation tronquée ?

L'absence de participation des associations au comité Réseau principal a écarté d'un débat ouvert les axes et pôles structurants au niveau régional, pourtant

essentiels dans la perspective d'une limitation de l'usage de la voiture.

Les grands maîtres d'ouvrages considèrent-ils ce réseau comme leur «chasse gardée»? La mise en œuvre du PDU y est en effet renvoyée aux comités d'axes et de pôles en cours de mise en place. Mais la participation des acteurs non institutionnels y est-elle garantie⁽¹⁷⁾ ?

Un temps de maturation trop court

La durée d'élaboration et de validation du PDU peut paraître longue : à l'issue de l'enquête publique, 3 ans se seront écoulés entre le démarrage des travaux et leur achèvement. Elle est en fait très courte si l'on la met en perspective avec le changement culturel profond dans les pratiques qui découle de ses ambitions. A titre de comparaison, le débat autour de l'élaboration du schéma directeur de Berlin a duré 4 ans.

Loin de s'achever, cette démarche d'élaboration - concertation du PDU doit être considérée comme la première étape qui inaugure un processus de longue haleine.

L'organisation : lourde, mais indispensable ?

Une organisation exigeante qui mériterait d'être évaluée

Quelle évaluation peut-on faire sur le plan de l'organisation ? Elle devait permettre de confronter les points de vue : sur ce plan, on peut dire qu'elle a réussi. Mais, certains de nos interlocuteurs, par exemple, ont regretté qu'il n'y ait pas eu de réunions «pleinières» réunissant groupes thématiques et comités locaux. Peut-on imaginer des adaptations à l'organisation pour qu'elle soit plus efficace ?

Elle a impliqué une participation très exigeante pour les différents organismes et collectivités, pour leur personnel tech-

nique et pour les associations de bénévoles. Le coût réel de la concertation, qui a reposé sur des centaines d'heures de travail non comptabilisées, n'apparaît nulle part. L'argent aurait-il pu être dépensé de manière plus efficace ? Aurait-t-on pu mieux se concerter avec davantage de préparation technique et un dispositif de discussion plus ciblé et plus léger ?

Une démarche qui s'appuie sur la structure hiérarchisée des services de l'État

L'Équipement, de par ses structures hiérarchisées depuis la subdivision territoriale jusqu'au niveau régional, de par le nombre et les compétences de son personnel, de par la disponibilité de ses locaux, est seul en mesure d'organiser la logistique d'une concertation de ce type. Mais cette organisation est plus efficace pour formuler des directives du régional vers le local et que pour faire remonter les problèmes et les attentes.

Une concertation initiée par une collectivité territoriale comme le Conseil régional n'aurait-elle été très différente ? Elle se serait sans doute davantage appuyée sur la recherche d'un dialogue au niveau politique avec les conseils généraux et les communes.

Les actions de communication «grand public» ont-elles permis de franchir un «seuil d'acceptabilité» du projet ?

Pour beaucoup, la communication «grand public» qui a été menée n'a pas été vaine, mais elle reste largement insuffisante, en dépit des efforts et des actions consentis.

(17) - Cf. Un amendement dans le sens d'une ouverture aux associations locales a été rejeté lors du débat au Conseil régional en septembre 1999.

Des publics insuffisamment sensibilisés

Sur le plan de la sensibilisation des acteurs, la DREIF admet que sur certains aspects le tir est à corriger par rapport aux objectifs qu'elle s'était fixé. Le degré de prise de conscience des «trois sphères» (élus, techniciens-associations, citoyens-entreprises) demeure, selon Marc Pappinutti, très inégal.

On peut estimer aujourd'hui que :

- la sensibilisation des élus, en particulier les élus ruraux ou de petites communes, est encore insuffisante. Ils restent encore globalement assez réticents sur les principes du PDU et en retrait par rapport aux solutions préconisées, alors que sa mise en œuvre est largement de leur ressort. Certaines questions, comme la réduction du stationnement lié à l'emploi ou la densification autour des stations de transports en commun, «ne passent pas» ;
- les automobilistes réguliers ont été dans l'ensemble très peu touchés par les campagnes de communication et l'enquête alors qu'ils sont les premiers concernés. Ils se sont peu exprimés jusqu'à présent et risquent de s'opposer au projet s'il se traduisait par des contraintes supplémentaires ;
- les entreprises sont encore peu mobilisées alors qu'elles jouent un rôle fondamental dans le choix modal et qu'on cherche à les impliquer au travers des plans de mobilité d'entreprise ;
- les commerçants et la grande distribution, qui peuvent perturber la mise en œuvre du PDU s'ils ne sont pas suffisamment «mouillés» ;
- les enfants, les adolescents, les parents d'élèves, sont restés largement à l'écart des travaux du PDU alors même que leurs choix de mobilité ont des répercussions sociales et spatiales fortes. L'école, comme la télévision, auraient pu jouer à cet égard un rôle pédagogique plus riche ;

- les personnes âgées et les retraités auraient mérité également d'être associés davantage.

Des pistes à creuser ?

En ce qui concerne la communication envers le grand public, nos interlocuteurs ont suggéré des pistes. Selon Marc Pappinutti (DREIF), pour toucher les automobilistes, il faut se concentrer sur les radios. Pour Vincent Acker (Droits du Piéton), il faut distribuer l'information dans les boîtes à lettres, diffuser des messages sur les panneaux à messages variables des voies rapides, sur les panneaux publicitaires, sur les journaux lumineux etc. Certains ont évoqué le rôle trop marginal du média à l'audience très large, la télévision : «plutôt TF1 et France 2 que France 3».

Pour Jean Macheras (AUT), une «troisième voie» dans la concertation sur le PDU pourrait consister à faire choisir le public, en lui expliquant clairement les avantages, les contraintes et les coûts des différents scénarios possibles de PDU.

Pour Jane Dula (DDE 93), «il faudrait aussi un grand débat à l'échelle du département ou de la région, notamment sur la maîtrise de l'extension pavillonnaire périphérique. La question est de savoir comment le faire ?».

Un résultat final parfois critiqué sur le fond par les participants eux-mêmes

Un document final qui reflète mal les travaux réalisés au niveau local

Les travaux réalisés dans les instances départementales et dans les comités locaux se voient peu dans le document final du PDU dont le diagnostic et les orientations sont très peu spatialisés : les participants, élus, techniciens, associations, pourraient ne pas s'y retrouver. Localement, certains élus pensent que les fiches d'action ont été *«pensées en chambre par des personnes bien-pensantes»*.

Un projet fourre-tout qui manque d'idées directrices ?

Sur le fond, certains points de vue des personnes rencontrées vis-à-vis des objectifs et du contenu du projet de PDU pourraient être à relier au processus de concertation.

Certains de nos interlocuteurs issus du monde technique, comme le coordinateur PDU à l'IAURIF, regrettent le manque de hiérarchisation de l'apport des groupes de travail : *«on a voulu écouter tout le monde, garder toutes les fiches d'actions, il aurait fallu établir des priorités»*. La méthode de concertation en est-elle responsable ? A-t-on expliqué comment la sélection avait été réalisée ?

Ce point de vue est partagé par Jean Macheras de l'Association des usagers des transports, *«on a abouti au document PDU. C'est très bien, mais c'est un catalogue à la Prévert, 127 propositions⁽¹⁸⁾»*

(18) - Il y a en réalité 40 fiches actions qui correspondent à 169 actions à engager.

pour dire "on a pensé à tout". Au fond, il y a 20 idées fondamentales qui sont noyées dans des idées secondaires».

Pour le rapporteur du groupe Aménagement, urbanisme et environnement, *«la réalisation d'un travail préparatoire au PDU et le pilotage de l'élaboration par une équipe de projet disposant d'une certaine indépendance auraient peut-être permis d'alimenter la réflexion de manière plus efficace».*

Touche-t-on là l'un des défauts du PDU qui serait d'être *«trop mou»*, manquant d'idées directrices fortes, de projet phare, d'emprise sur la réalité qui soit à la hauteur des enjeux ? D'ailleurs les objectifs chiffrés (cf. encadré) pourront-ils être évalués selon des critères indiscutables dans 5 ans (voire dans 2,5 ans, comme l'a demandé le Conseil régional) ?

Qui va lire le document ? Sur quel contenu les citoyens vont-ils se prononcer ?

Le dossier du PDU est très touffu, il a une structure complexe : *«personne ne va le lire»*, nous disent certains de nos interlocuteurs.

Le réseau principal du PDU, pôles et axes. Cette carte illustre la difficulté à rendre lisibles par tous les documents support de la concertation.



Consciente de ce fait, la DREIF devrait réaliser une synthèse du PDU sur laquelle les citoyens vont pouvoir se prononcer lors de l'enquête publique de juin-juillet. Mais quel sera son rapport avec le document technique ? jusqu'où peut aller la vulgarisation sans ôter tout intérêt à la procédure ? L'enquête publique ne risque-t-elle pas d'être un échec ? Y-a-t-il des précédents qui pourraient servir de référence ?

Que signifie concerter sur un projet dont on connaît mal la portée ?

L'ambiguïté du statut du PDU pose la question de la réalité de la concertation sur un document dont on ne connaît pas bien la portée :

- ce n'est pas un document prescriptif, mais l'État ne cherche-t-il pas à ce qu'il le soit davantage ?
- s'il n'est pas prescriptif, il doit être partagé par tous les acteurs : l'est-il vraiment au-delà des mots ou des modes de faire habituels ?

On peut pousser l'interrogation plus loin :

- le consensus relatif dont le projet semble faire l'objet dans certaines sphères ne cache-t-il pas des oppositions sourdes qui pourraient se manifester si des contraintes sont imposées ?
- autrement dit, est-ce que l'on a pas fait un document parce que la loi l'obligeait, concerté parce qu'il fallait « mouiller tout le monde » ?
- dans ce contexte, le portage politique du projet de l'État sera-il suffisant pour franchir les oppositions éventuelles ?

Annexes du PDU

Annexe 1 : Liste des participants au Comité de Pilotage du PDUIF

Représentants des administrations

- M. le Préfet de la Région Ile-de-France, Préfet de Paris
- M. le Préfet, secrétaire Général de la Préfecture de la Région d'Ile-de-France
- M. le Préfet de Police
- Mme le Préfet, Secrétaire général de la Préfecture de Paris
- M. le Préfet de Seine et Marne
- M. le Préfet des Yvelines
- M. le Préfet de l'Essonne
- M. le Préfet des Hauts-de-Seine
- M. le Préfet de la Seine-Saint-Denis
- M. le Préfet du Val-de-Marne
- M. le Préfet du Val d'Oise
- M. le Préfet, Directeur Régional de l'Equipement d'Ile-de-France
- M. le Directeur Départemental de l'Equipement de Seine et Marne
- M. le Directeur Départemental de l'Equipement des Yvelines
- M. le Directeur Départemental de l'Equipement de l'Essonne
- M. le Directeur Départemental de l'Equipement des Hauts-de-Seine
- M. le Directeur Départemental de l'Equipement de la Seine-Saint-Denis
- M. le Directeur Départemental de l'Equipement du Val-de-Marne
- M. le Directeur Départemental de l'Equipement du Val d'Oise
- M. le Directeur de l'Urbanisme, du Logement et de l'Equipement de la Préfecture de Paris
- M. le Vice Président du Syndicat des Transports Parisiens
- M. le Directeur régional de l'Environnement
- M. le Directeur régional de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
- M. le Conseiller au service de la réglementation à la Direction régionale de la Jeunesse et des Sports
- M. le Directeur régional des Affaires Sanitaires et Sociales

Représentants des collectivités

- M. le Président du Conseil Régional d'Ile-de-France
- M. le Maire de Paris
- M. le Président du Conseil Général de la Seine et Marne
- M. le Président du Conseil Général des Yvelines
- M. le Président du Conseil Général de l'Essonne
- M. le Président du Conseil Général des Hauts-de-Seine
- M. le Président du Conseil Général de la Seine-Saint-Denis
- M. le Président du Conseil Général du Val-de-Marne
- M. le Président du Conseil Général du Val d'Oise
- M. le Président de l'Association des Maires d'Ile-de-France
- M. le Président du Groupement des Autorités Responsables de Transport

Autres membres

- M. le Président du Conseil Economique et Social d'Ile-de-France
- M. le Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris
- M. le Président de la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie
- M. le Président d'AIRPARIF
- M. le Président de l'Observatoire Régional de la Santé
- Mme la Déléguée régionale de l'ADEME
- M. le Président Directeur Général de la RATP
- M. le Président de la SNCF
- M. le Président de l'ADATRIF
- M. le Président du Réseau Ferré de France
- M. le Directeur des Aéroports de Paris
- M. Le Directeur du Port Autonome de Paris
- M. le Président d'Ile-de-France Environnement
- M. le directeur Général de l'Union Nationale des Associations Familiales
- M. le Président de l'Association des Usagers des Transports d'Ile-de-France
- M. le Président de l'association des Utilisateurs des Transports de Fret
- M. le Président de l'Automobile Club d'Ile-de-France
- M. le Président du Comité National de la prévention routière
- M. le Président de la Fédération Française des motards en colère, antenne Paris-Ile-de-France
- M. le Président de l'association «2 roues pour la ville»
- M. le Président de la Fédération des Usagers de la Bicyclette
- M. le Président du Mouvement de Défense de la Bicyclette
- M. le Président de l'association des Droits du Piéton
- M. le Président de la Chambre Syndicale des Artisans du taxi
- M. le Président de l'Union Nationale des Industries du Taxi
- M. le Président du Groupement des activités de Transports et de Manutention de la Région d'Ile-de-France
- M. le Président du Conseil National de Forces de Vente

Annexe 2 : Exemple d'une fiche d'action du PDU : Préserver le fonctionnement métropolitain en maîtrisant l'urbanisme...

Source : Ile-de-France, Plan de déplacements urbains, Annexe 2 : Fiches d'actions, p.50



Par une meilleure prise en compte des problématiques des déplacements lors de l'urbanisation

ECHELLE	ACTES INSTITUTIONNELS	AUTRES ACTES	CIBLES MOYENNES	Distances
Métropole	Plan Régional		Durée de Travail	Longue
Statut de ville	Plan d'Urbanisme		Économique	Moyenne
Quartier	Plan Local d'Urbanisme		Environnement	Courte
	Plan de Déplacements Urbains		Sécurité	

Rappel du Diagnostic
 On constate une dispersion spatiale des interventions financières et un manque de coordination urbanisme-transport. L'urbanisme doit relayer les objectifs du PDU et contribuer à diminuer le trafic automobile.

Fil de l'eau
 Si des mesures ne sont pas prises en rapport avec les transports collectifs, de nouveaux trafics motorisés individuels seront générés.

Plan de Déplacements Urbains :
 Les documents d'urbanisme prennent en compte les orientations du PDU. Les nouvelles règles doivent être déclinées par chaque commune lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Actions à engager :

- Il s'agit de définir des zones prioritaires dans les décisions d'aménagement et de financement des collectivités publiques. Pour éviter le saupoudrage de l'action publique et des financements, on réalisera un zonage en classes de priorité en fonction de la desserte actuelle ou prévue, intégrant d'autres types de critères (politique de la ville, polycentrisme avec les villes nouvelles et les sites stratégiques). Deux méthodes sont envisageables : un découpage suivant les limites communales élaboré à partir de critères d'accessibilité transports collectifs ou un zonage entourant les quartiers de gare par un cercle de rayon à définir localement en fonction de la facilité d'accès.
Recommandation du PDU suivie par les collectivités publiques
- Les rapports de présentation des documents d'urbanisme doivent s'accompagner d'un volet déplacements des voyageurs et des marchandises. Ce volet déplacements doit porter sur le volume et les modes. La mise en œuvre sera progressive au fur et à mesure de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme.
Recommandation du PDU suivie par les communes
- Le rapport de présentation et le règlement des documents d'urbanisme devront, au regard de ce volet déplacement et des caractéristiques de desserte en TC, justifier les dispositions relatives à la reconstruction du tissu existant et à l'urbanisation de nouvelles zones. Notamment, toute disposition tendant à modifier la constructibilité des zones bien desservies par les TC devra rester exceptionnelle et être dûment motivée.
Recommandation du PDU suivie par les communes

Et pour aller plus loin :

- L'attribution des aides de l'Etat à la construction de logements (prêt à taux zéro, financement de logements sociaux) devra mieux prendre en compte les problématiques des déplacements.
Orientation du PDU appliquée par l'Etat et les collectivités locales

Catégories de mesures	
Curatif	
Préventif	1 2 3 4
Clés d'actions	
Physique	
Tarifaire	4
Info / Connaissance	
Réglementaire	1, 2, 3
Mise en œuvre	
Expérimentale	
Partielle	
Totale	1 2 3 4
Horizon temporel	
Mise en œuvre imm.	2
Mise en œuvre 1 an	1
Mise en œuvre 5 ans	3, 4
Effets	
Effets à 5 ans	
Effets à 10 ans	1 2 3 4

Annexe 3 : Compte-rendu des actions de communication de la phase de concertation du PDU d'Ile-de-France (12 avril - 12 mai 1999)

DREIF, Chantal Duchêne, juin 1999

La phase de concertation, décidée par les acteurs institutionnels, s'inscrit dans la démarche déconcentrée et participative de l'élaboration du PDU en Ile-de-France. Ses objectifs essentiels étaient d'informer l'ensemble des Franciliens sur les grandes options du PDU, sur le type de mesures concrètes qui sont en préparation, et de les inciter à s'exprimer sur le sujet.

Les actions de communication qui se sont déroulées du 12 avril au 12 mai ont été de deux types :

- des actions dans les médias,
- des actions sur le terrain.

Les actions dans les médias

1. Relations presse

La conférence de presse du Préfet de Région du 12 avril a été relayée par des conférences de presse des Préfets des 77 (plus une conférence de presse du sous-préfet et du maire de Provins), 91 et 95. Le Maire de Paris avait inscrit le PDU à l'ordre du jour de sa conférence de presse hebdomadaire le 9 avril.

Ces actions ont été bien relayées par la presse régionale et locale, France 3 Paris Ile-de-France et certaines radios.

2. Le partenariat avec Le Parisien s'est très bien déroulé

Les articles rédactionnels dans toutes les éditions ont été nombreux. Sept publi-rédactionnels, négociés à 50 % du tarif, plus un gratuit, sont passés. Le site Internet a très bien fonctionné : entre 45.000 et 50.000 consultations ont été enregistrées. 220 questions posées à la vingtaine d'invités du Forum.

3. La campagne sur France 3 Ile-de-France s'est déroulée comme prévu

Le film de 30 secondes est passé 20 fois du 1er au 12 mai. Compte tenu de son contenu - une sensibilisation sur la démarche volontariste et collective du PDU comme réponse à la pollution, au bruit, aux bouchons, au stress - il eut été préférable que ce film soit programmé au début de la campagne. Le décrochage publicitaire sur Paris Ile-de-France (hors Centre) ne démarrant que le 1er mai, ce n'était pas possible.

N'ayant pu, pour des raisons budgétaires, post tester l'ensemble de la campagne, il est difficile d'évaluer précisément l'impact de ces actions dans les médias. Mais on peut affirmer qu'elles ont participé largement à la sensibilisation et à l'information du public, et qu'ainsi elles ont encouragé le taux élevé de retour des questionnaires.

Les actions sur le terrain

Ces actions étaient essentielles dans le dispositif. C'est pourquoi tous les partenaires concernés - DDE, Mairie de Paris, SNCF, RATP, CCI Paris - ont été étroitement associés à leur conception et à leur préparation (huit réunions du 28 février au 22 avril). Chacun a pu proposer son plan d'actions et commandé les différents matériels mis à disposition par la DRE : dépliants, modules d'exposition, vidéos

de 7 minutes, de 3.45 minutes et de 30 secondes, dossiers d'information, article type pour la presse municipale...

Au total, 3.480.000 dépliants, 953 présentoirs, 143 expositions, 56 vidéos 3 minutes, 51 vidéos 7 minutes et 25 vidéos 3 minutes plus 7 minutes en boucle sur cassettes de trois heures, 790 dossiers d'information ont été livrés.

1. La mise en place des expos

Des expos permanentes ou temporaires ont été installées essentiellement dans les sites institutionnels : Préfectures, sous-préfectures, Conseils généraux, Cités administratives, DDE, Mairie de Paris et site Morland, siège de la RATP, beaucoup de mairies, soit directement par la DDE, soit par l'intermédiaire des SIEP ou des SAN.

Pour le reste, il faut signaler notamment la mise en place :

- pour la Mairie de Paris, dans un bus itinérant dont le parcours jour par jour, y compris les week-ends, était disponible sur toute la période ;
- par la SNCF, malgré la grève qui a malheureusement entraîné l'annulation d'une partie des expos prévues (Montparnasse et Juvisy pour Paris Rive gauche, toutes les gares prévues par Paris Sud-Est, sauf gare de Lyon...), dans de nombreuses gares, essentiellement dans la direction Paris Nord, ainsi qu'au Salon CARDIF ;
- par des DDE, dans quelques hôpitaux (Quesnay-Mantes 78, Bécclère 92, Gonesse 95), à l'EPAD ;
- par la DRE, au Ministère à la Défense, au Conseil régional.

Les tentatives faites auprès de centres commerciaux ont échouées pour des raisons, semble-t-il, de maintenance et de sécurité (sauf dans le Val d'Oise (95) où des expos ont été mises en place dans les centres commerciaux du Val à l'Isle Adam, Auchan à Taverny, Continent à Montigny, Carrefour à Sartrouville).

D'une manière générale, il est clair que la mise à disposition de personnel pour assurer une présence sur les expos a posé problème. Au même titre que le matériel vidéo. Cela explique la très faible utilisation des vidéos.

Les stocks non utilisés sont d'environ une vingtaine. Nous avons demandé aux partenaires de conserver toutes les expos en bon état, car elles pourront servir plus tard, notamment au moment de l'enquête publique.

2. La distribution des dépliants

Sur les 3.480.000 dépliants livrés, seuls 130.000 environ restent en stock (50.000 en DDE 77, 50.000 en DDE 95, 10.000 en Mairie de Paris, 10.000 en DDE 91, 8.000 en DDE 92, hors DDE 93 et 94 qui n'ont toujours pas envoyé leurs comptes-rendus malgré fax et relances téléphoniques multiples ...).

On peut donc considérer qu'environ 3.300.000 dépliants ont été lâchés dans la Nature avec très certainement des déperditions importantes. Les modes de diffusion étaient en effet très passifs. Ce fut une mise à disposition libre, plus qu'une distribution. Cela dit, les quantités, très importantes, compensaient la faiblesse logistique.

L'essentiel de la diffusion s'est faite par :

- la RATP : 1.000.000 de dépliants répartis dans les dépôts de bus et mis en place jusqu'à épuisement dans tous les véhicules de la RATP (présentoirs fixes près du conducteur) ;
- la SNCF : 1.000.000 de dépliants distribués dans les gares, avec ou sans expo, et aux guichets ;
- la Mairie de Paris : lieux d'expositions, Mairies d'arrondissement, section du stationnement payant de surface, auprès des 40.000 agents de la ville de Paris, Direction de la voirie et des déplacements ;
- les DDE : essentiellement les sites institutionnels, les Mairies et les transporteurs ;

- l'insertion dans des revues internes (les INFOS de la SNCF, 65.000 ex. - la revue de la CCI, 200.000 ex.).

Les réunions d'information, aussi bien des élus locaux que du public, ont été peu nombreuses (Ville Nouvelle de Cergy-Pontoise 95, Sénart et Lagny 77, Evry 91, en 92, 3 mairies, 3 comités techniques locaux).

Le bilan et l'avenir

La démarche du PDU correspond aux préoccupations du public aujourd'hui. Les messages du PDU qu'il faut sans cesse rappeler et qui doivent structurer le discours aussi bien auprès des élus locaux que du public - passent bien. Nous en avons pour preuve le très bon taux de retour des questionnaires du dépliant (plus de 60.000 aujourd'hui, et ce n'est pas fini...).

Deux choses apparaissent clairement à l'issue de cette phase de concertation :

- le succès du PDU passe par l'adhésion du plus grand nombre. Cela veut dire que tout le dispositif décentralisé, au niveau des responsables de la DRE (DDE, arrondissements et subdivisions), des structures du PDU (Comités départementaux et Comités techniques locaux) et des élus (Maires, Conseillers municipaux, équipes techniques municipales) doivent être les premiers bien informés pour se sentir plus concernés. L'envoi aux Maires de l'avant-projet ne suffit pas. Comment informer et convaincre le public si les premiers concernés ne le sont pas toujours eux-mêmes ?
- un mois pour communiquer, c'est très court. Cette phase de concertation n'est qu'une étape. De plus, nous avons pris un engagement de suite auprès de 60.000 personnes, toutes très concernées par le sujet, et donc excellents relais d'information. La communication du PDU ne peut pas s'arrêter.

Bibliographie PDU

DREIF, Plan de Déplacements Urbains, Ile-de-France, Avril 1999 (première version).

DREIF, Plan de Déplacements Urbains, Ile-de-France, Août 1999 (version intégrant la consultation publique).

DREIF, Plan de Déplacements Urbains, Ile-de-France, 30 septembre 1999 (document soumis pour avis aux collectivités locales).

DREIF, Comptes rendus de réunions des groupes thématiques et d'instances départementales, 1997-1999.

FNAUT, FNAUT Infos Ile-de-France N°35, Mai-Juin 1999.

4

Le rôle du *Stadtforum* dans la planification de Berlin

Au sein du *Stadtforum*, des représentants de la société civile berlinoise et des professionnels de l'aménagement, ont été impliqués à partir de 1991 dans un exercice de planification urbaine concertée, mené avec méthode et dans la durée. Les débats qui s'y sont déroulés ont certes été des débats d'initiés, mais grâce au relais effectué par les médias auprès de la population, et aux nombreuses manifestations organisées par les autorités, une opinion publique très attentive aux questions d'urbanisme, d'architecture et d'environnement a pu s'exprimer à Berlin.

Avant-propos

A la fin de l'année 1990, le mur de Berlin est démantelé, la ville réunifiée et proclamée capitale de l'Allemagne. Six mois plus tard, dans un contexte politique et historique assez unique, le Sénateur (ministre) du Land de Berlin chargé de l'urbanisme et de l'environnement décide de remettre en chantier le schéma directeur de Berlin. Conjointement à cette décision, il instaure une instance de débat indépendante - le *Stadtforum* -, pour discuter publiquement des enjeux et des modalités d'aménagement de la nouvelle capitale de la RFA.

Le *Stadtforum* est aujourd'hui mis en veilleuse. Cependant, il a constitué au

cours de cette décennie une structure de concertation unique en son genre pour la planification d'une métropole de plusieurs millions d'habitants. Bien qu'il n'ait eu qu'un rôle consultatif, beaucoup s'accordent à penser qu'il a pesé fortement dans les décisions qui ont été prises, car il a contribué à dépasser les contradictions inhérentes à toute forme de planification en proposant une médiation entre points de vues antagonistes.

Cette note préliminaire a pour objectif d'analyser d'une manière générale le rôle joué par le *Stadtforum* dans la concertation sur l'aménagement de Berlin, et plus particulièrement dans la préparation du

schéma directeur de la ville après sa réunification. Elle est élaborée à partir d'un entretien avec Mme Ingrid Ernst⁽¹⁾ et de cinq sources bibliographiques. Elle sera complétée ultérieurement par des témoignages directs de membres du *Stadtforum*.

Avant d'aborder le fonctionnement du *Stadtforum* et d'en tirer les principaux

enseignements, elle décrit d'abord brièvement le contexte historique, institutionnel et juridique dans lequel s'inscrit la concertation sur l'aménagement, en Allemagne et à Berlin. Le terme «concertation» est utilisé ici par souci de simplification, sans préjuger des nuances particulières qu'il peut recouvrir.

4.1 Planification et concertation en Allemagne : quelques repères

Les compétences en matière de planification urbaine sont réparties entre plusieurs niveaux de collectivités : les Villes-États comme Berlin (*Länder*) élaborent et prescrivent leur schéma directeur ou «plan de destination des sols» (*Flächennutzungsplan-FNP*), ainsi que leurs plans thématiques tels que plans de paysage (*Landschaftsprogramm*) ou de transport. Les communes ou les arrondissements (*Bezirke*) élaborent leur plan d'occupation des sols (*Bebauungsplan-BP*) et sont également responsables de la délivrance des permis de construire. Ces collectivités opèrent un contrôle «d'opportunité» *a priori*, par délégation des états, et non pas un contrôle de légalité *a posteriori*. Contrairement aux BP, les FNP ne sont pas opposables aux permis de construire, mais ils n'en constituent pas moins le cadre auquel ceux-ci doivent se conformer.

A Berlin, la planification est de la compétence du *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (SenSUT)*⁽²⁾. Ce ministère est essentiellement formé de deux administrations : celle de la planification urbaine et celle de la protection de l'environnement. Le ministère du logement, de la construction et des transports (son éternel rival), joue également un rôle déterminant, à l'instar des 23 arrondissements que compte Berlin (voir plans n°1A et 1B). Une réforme des arrondissements, visant à simplifier le dispositif administratif en charge de la planification, est en projet

depuis quelques années mais elle n'a toujours pas été adoptée.

Les procédures de concertation ont été définies au niveau fédéral, dans les années 70, par les codes de l'urbanisme (*Baugesetzbuch*) et de procédure administrative (*Verwaltungsverfahrensgesetz*). Leurs modalités d'application sont précisées par chaque État. Ce corpus législatif laisse une bonne marge de manœuvre aux autorités municipales pour en interpréter les règles. Dans la pratique, la concertation est formalisée au maximum sur le plan de la procédure tout en étant réduite à l'essentiel sur le plan du contenu.

L'état fédéral élabore des lois cadre, dans différents domaines, y compris celui de la planification spatiale ou de la protection de la nature. En revanche, il n'y a pas vraiment, au niveau fédéral, de coordination interministérielle en matière d'aménagement urbain, à l'instar de la Politique de la Ville en France. Celle-ci est plutôt du ressort des ministères des Länder chargés de l'aménagement physique. C'est plutôt au Parlement fédéral (*Bundestag*) que se pratique la coopération interministérielle entre États en vue d'harmoniser leurs législations. La concertation est donc l'un

(1) - Mme Ernst est maître de conférences à l'université de Paris X et consultante. Nous la remercions pour l'entretien qu'elle a bien voulu nous accorder.

(2) - Ministère de l'urbanisme, de l'environnement et (plus récemment) de la technologie

des moyens institutionnels permettant d'assurer une certaine transversalité au sein des administrations en charge de l'aménagement. C'est aussi un moyen pour asseoir et légitimer les décisions prises au nom de l'intérêt général par les acteurs publics.

Les initiatives participatives se déroulent essentiellement durant l'élaboration des plans. Lorsque les opérations prévues et autorisées par les plans sont en phase de réalisation pré-opérationnelle, il y a également une concertation mais d'une ampleur beaucoup plus limitée, et tournée vers les questions architecturales.

4.2 L'aménagement de Berlin-Ouest dans les années 1980

Deux grands chantiers de planification ont été lancés à Berlin-Ouest, au cours des années 1980 : la double exposition internationale de construction (*IBA-Neu* et *IBA-Alt*) et l'élaboration du schéma directeur (*FNP*). Par le recours à une large concertation, ces deux opérations ont permis à la population berlinoise et aux acteurs publics et privés de l'aménagement, de se forger une vision « commune » du devenir de leur ville, vision qui s'est d'ailleurs largement prolongée et imposée après la réunification.

Les expositions internationales de construction (IBA)

Le concept d'IBA provient d'une tradition allemande remontant au début du siècle⁽³⁾. L'IBA consiste à mobiliser, via un organisme spécialement créé à cet effet, des fonds publics et privés importants pour réaliser une ou plusieurs opérations d'urbanisme ayant un effet de « vitrine ». Celle de Berlin-Ouest, dont le thème était « La ville centrale comme espace de vie », a duré 3 ans (de 1984 à 1987) et s'est divisée en deux composantes complémentaires : rénovation (avec *l'IBA-Neu*) et réhabilitation (avec *l'IBA-Alt*). *l'IBA-Neu* a choisi de faire concevoir par des architectes renommés des îlots de logements nouveaux prolongeant les formes urbaines du centre historique. Au contraire, *l'IBA-Alt* a mis en œuvre de manière « pionnière » des démarches « précaution-

neuses » de réhabilitation de logements anciens, avec la participation active de leurs occupants (environ 15000 personnes). Cette approche participative de la réhabilitation a été une première en RFA.

Les faibles résultats opérationnels de ces IBAs ont été souvent critiqués. Ils s'expliquent en grande partie par le manque d'articulation entre départements chargés de la planification et de la réalisation des opérations, ainsi que par la faiblesse des pouvoirs de la Société de l'exposition de construction de Berlin. Cependant, en raison des enjeux urbains auxquels elle s'est attachée, cette IBA a engendré des débats passionnés au sein de la communauté des professionnels de l'aménagement et par extension dans une large partie de la population Berlinoise.

Le schéma directeur de Berlin-Ouest de 1988

Au début des années 80, les premières orientations du projet de *FNP* pour Berlin-Ouest ont fait l'objet d'une large information, sous la forme de brochures distribuées dans chaque foyer. Une phase de concertation « préalable » à propos des différentes variantes de ce document a pris la forme d'expositions dans le centre-ville et dans les arrondissements, de

(3) - Cette tradition dérive de celle des expositions universelles. Le dernier exemple achevé est celui d'Emscher Park dans la Ruhrgebiet.

publications et de débats publics. A l'issue de cette première campagne de concertation, une version révisée du plan a été rendue publique et a fait l'objet d'une deuxième phase de concertation selon des modalités similaires. Le document a été à nouveau modifié avant d'être arrêté par le gouvernement du *Land* de Berlin, puis discuté par le conseil des maires de districts, et finalement approuvé par le Parlement du *Land* en 1988.

Selon F. Kunst, l'information sur le projet était disponible tout au long de ce très long processus (il aura duré 8 ans en

tout), mais seulement sur demande et orientée vers les résultats. 300.000 personnes sur 2 millions de Berlinoises ont déposé des amendements ou des observations sur le projet de schéma directeur, à propos desquels l'administration a apporté une réponse motivée, avant présentation du document au parlement. Le budget de la concertation pour l'élaboration du FNP de Berlin-Ouest s'est élevé à 7 millions de marks (hors dépenses administratives).

4.3 Le Stadtforum et le FNP de Berlin après la réunification

La planification de Berlin est relancée au début des années 1990, à la faveur d'une période unique dans l'histoire de la ville. L'héritage de la décennie précédente, l'urgence du chantier de reconstruction d'une capitale et l'arrivée soudaine d'un nouveau contexte socio-politique suscitent à la fois une très forte pression immobilière et un intérêt général de l'opinion publique autour des questions d'aménagement.

C'est dans ce contexte d'urgence, très favorable à la planification, que le sénateur chargé du développement urbain et de la protection de l'environnement, Volker Hassemer, lance l'étude du FNP de Berlin⁽⁴⁾ et instaure le *Stadtforum*. Cet organisme consultatif, sorte de «*parlement de la planification*»⁽⁵⁾, avait pour principales fonctions :

- de permettre à des personnalités-clés de discuter publiquement des différents thèmes relevant de la planification de la ville,
- d'informer le sénateur et de formuler des propositions techniques de haut niveau pour éclairer ses décisions,
- de faire connaître la position de la Ville aux investisseurs,

- de confronter l'administration d'État au débat d'idées et à la négociation.

Le *Stadtforum* était composé de soixante-dix membres permanents, organisés en collèges (*Bänke*) représentant les principales composantes de la société Berlinoise : professionnels de l'aménagement (architectes, urbanistes et paysagistes), élus (au *Bundestag*, au parlement du *Land* ou des *Bezirke* de Berlin), ainsi que universitaires, consultants, investisseurs, intellectuels... Il était dirigé par un comité de pilotage composé d'experts indépendants de l'administration et du pouvoir politique, dont le rôle consistait à définir l'ordre du jour des séances et à en rédiger le compte-rendu.

M. Hassemer, ainsi que ses secrétaires d'État, assistaient aux séances du *Stadtforum*. Le public avait également la possibilité d'y aller en auditeur libre, en

(4) - Pour une analyse des enjeux et du contenu de ce document, se reporter au rapport rédigé par H. Blumenfeld : «Le nouveau schéma directeur de Berlin».

(5) - L'expression est de F. Kunst. Transposé en France, il pourrait être assimilé à un conseil économique et social de l'aménagement.

Avril 91	Création du Stadtforum
Mars 91-octobre 92	Étude et approbation du schéma de structure (Räumliches Strukturkonzept), document préparatoire au FNP
Décembre 92-janvier 93	Premières concertations avec les administrations du Land et des bezirke dans le cadre de l'élaboration de l'avant-projet
Mars 93	Présentation de l'avant-projet au Sénat
Mai 93-juin 93	Première concertation publique préalable des citoyens et des "représentants d'organismes et d'institutions publiques"
Septembre 93	Comité "Berlin 2000", précision du contenu du projet et intégration des propositions de modification
Novembre 93-Décembre 93	Deuxième concertation publique sur le projet amendé
Janvier 94-Mars 94	Transmission du projet au Maire
Avril 94	Délibération du Sénat
Mai 94-Juin 94	Débat sur le projet dans une commission extraordinaire du parlement du Land de Berlin, proposition d'amendements et vote par le parlement
Septembre 94-	Intégration des amendements du parlement
1995	Création d'un forum parallèle (le Stadtforum von unten)
1996	M. Hassemer quitte ses fonctions de Sénateur après la défaite de son parti aux élections du Land

fonction de la place disponible. La presse et la télévision étaient invitées à relayer les débats du *Stadtforum* vers une population très friande d'informations sur les projets d'urbanisme et d'architecture.

Au début du processus, le *Stadtforum* se réunissait tous les 15 jours pendant un jour et demi. Il s'agissait alors de discuter des orientations à donner au FNP et au schéma de structure préparatoire - *Räumliches Strukturkonzept* (voir plans n°2A et 2B). Par la suite, les programmes de concours d'urbanisme et d'architecture portant sur des opérations stratégiques ont été préparés. Il est souvent arrivé que le *Stadtforum* ait à examiner plusieurs études de faisabilité radicalement différentes concernant un même site.

Les ordres du jour détaillés des réunions étaient envoyés une semaine à l'avance aux participants. Les comptes-rendus des débats et propositions formulés dans les séances leur étaient adressés dans les 15 jours suivants, avant d'être résumés dans une publication mensuelle, largement illustrée et vendue au prix de 60F (*Stadtforum Berlin Journal*). Dans un souci d'accélérer les processus de prise de décision, la stratégie de communication du *Stadtforum* était essentiellement tournée vers l'annonce des décisions prises, et restait assez ouverte quant aux résultats et aux procédures proprement dites.



Plan n°2A : Schéma de structure préparatoire au FNP (structure et objectifs pour les fonctions centrales)



Plan n°2B : Schéma de structure préparatoire au FNP (développement de l'habitat)

4.4 Premiers enseignements

Un débat d'idées et une confrontation de projets organisés au moment opportun

Le *Stadtforum* a coïncidé, dans sa première période d'existence, avec la rencontre d'une très forte pression de développement et d'une non moins forte attente des Berlinoises sur toutes les questions touchant à leur cadre de vie. Largement diffusés par les différents médias, les débats qu'il a orchestrés et les concours d'urbanisme qu'il a organisés, ont contribué à dépasser certaines contradictions inhérentes à la planification d'une métropole de l'envergure de Berlin, et à forger une véritable opinion publique en matière d'urbanisme.

Par ailleurs, l'organisation suffisamment en amont d'un débat contradictoire avec les lobbies concernés par les problèmes soulevés par le schéma directeur a permis selon F.Kunst «de déminer le terrain avant de lancer la procédure formelle d'approbation, et d'organiser le processus d'élaboration du FNP de manière moins coûteuse et avec la participation de beaucoup moins de personnes que pour le FNP de Berlin-Ouest, entre 1984 et 1988».

Une autonomie propice à la recherche d'un véritable consensus

L'indépendance du *Stadtforum* par rapport au politique et à l'administration lui a permis de discuter au grand jour les concepts de base du schéma directeur et de prendre des positions généralement claires sur les thèmes abordés. Selon F. Kunst, «Grâce au *Stadtforum*, l'administration responsable de la planification a

bénéficié d'une instance de discussion et de diffusion auprès du public des concepts de base du plan de zonage (FNP), avec tous les présupposés qu'ils comportaient. La relative autonomie dont a pu bénéficier le *Stadtforum* a permis de confronter les propositions de l'administration municipale avec les idées concurrentes émises soit par des professionnels extérieurs (dans le cadre de concours d'idées) soit par les groupes de travail internes au *Stadtforum*».

Cette neutralité a également facilité une confrontation ouverte au sein-même de l'administration d'État, entre des projets souvent antagonistes soutenus par des services relevant de l'un ou l'autre des ministères les plus concernés par l'aménagement de Berlin.

Des limites en termes de participation du public dues à la complexité du sujet

Le *Stadtforum* n'était pas un forum démocratique, au sens d'une agora «athénienne». C'était plutôt même un cénacle d'initiés, si l'on considère le niveau extrêmement technique des sujets abordés et la teneur parfois très abstraite des documents présentés, pour un public profane.

Bert Mc Lure relève à ce propos «qu'en dépit d'une volonté affichée de jouer la transparence, la commande d'étude et l'organisation des débats par un ministre et ses invités tendaient à limiter la prise en compte des préoccupations du public». Du coup, «la réaction d'une partie du public berlinois ne s'est pas fait attendre, suscitant en 1995 la création d'un *Stadtforum von unten* (*Stadtforum des petits*) pour élaborer justement les contre-projets de divers groupes de pression tels

que les verts, les cyclistes, les propriétaires de chiens, etc.».

Cela montre bien les limites d'une telle démarche en termes de participation effective du citoyen de base, et l'importance concomitante d'organes-relais, seuls à même d'appréhender et de traduire des enjeux d'aménagement aussi complexes.

Une démarche portée par un élu de premier plan

Une part importante du succès du *Stadtforum* repose sur la personnalité du Sénateur Hassemer, qui a considéré le débat et la communication à propos du FNP comme des éléments nécessaires à l'émergence d'un consensus socio-politique, condition indispensable à l'aboutissement du projet. Ce consensus s'est surtout porté sur la forme urbaine à donner au nouveau Berlin et en particulier sur le principe de prolongation de la structure urbaine existante. Les règlements d'urbanisme dérivés de l'affirmation de ce principe fort ont, selon certains observateurs, engendré des projets architecturaux plutôt banaux.

Les nécessaires inflexions du processus

Un processus de concertation se déroulant sur une longue durée connaît nécessairement des temps forts, des périodes de moindre intensité, mais aussi et surtout des adaptations à l'évolution du projet et de la demande sociale. Celui qu'a porté le *Stadtforum* pendant près d'une décennie n'a pas échappé à la règle, ainsi que le souligne Bert McLure : *«Avant son départ, une demande forte de la population a poussé V. Hassemer à créer un Stadtforum de quartier afin de prendre le relais des difficultés spécifiques et plus détaillées des localités à problèmes qui l'intéressaient particulièrement. En revanche, même si le rapport entre le Land de Berlin et la région de*

Brandebourg dépasse largement les considérations spatiales pour confronter les déplacements, les logements et le développement économique régional, un forum régional à l'image du Stadtforum n'a pas encore vu le jour.»

Avantages et inconvénients de la planification concertée en Allemagne

La planification en Allemagne est une vraie planification négociée. Cette tradition engendre bien sûr des lourdeurs que ne manquent pas de critiquer les opérateurs privés, mais elle a le mérite, en période de boom économique, de réguler le jeu des acteurs et freiner la spéculation. C'est ainsi que Berlin a en partie pu éviter les erreurs de Paris ou Londres en matière d'excédent de bureaux.

Par contre, la négociation n'empêche pas la concurrence, en particulier entre communes et/ou arrondissements, ou entre administrations. Cette concurrence peut engendrer des dysfonctionnements importants dans les processus de planification, comme l'atteste la construction de centres commerciaux en trop grand nombre en périphérie de Berlin, dans le *Land* du Brandebourg.

Bibliographie Berlin

1. BLUMENFELD (Hervé), Le nouveau schéma directeur de Berlin. Le Flächennutzungsplan de 1994, IAURIF, Septembre 1994.
2. ERNST (Ingrid), Berlin en projet, in Études foncières n°62, Mars 1994.
3. ERNST (Ingrid), La production urbaine berlinoise dans son contexte territorial. Contribution à une recherche du Plan Urbain. Ministère de l'équipement, 1998.
4. MC LURE (Bert), AUE (Christa), Le Stadtforum à Berlin, informer et débattre, in revue Urbanisme, numéro hors-série Plans et dessins, 1997.
5. KÜNDIGER (Barbara), The German Metropolitan Region. Berlin : Urban Planning Between History and Modernity, in Mastering the City (volume1) : North-European Planning 1900-2000)
6. KUNST (Friedmann), Communication in Planning Processes : Experiences from the City of Berlin (article présenté par à la conférence «Communicating Planning» de Rome) Mars 1999

Annexes

Liste des personnes rencontrées

Comptes-rendus d'entretiens validés

Bibliographie indicative

Liste des personnes rencontrées

Nous remercions les personnes suivantes pour nous avoir accordé un entretien :

- Monsieur Vincent ACKER, Président de l'association Droits du Piéton
- M. Marc AMBROISE-RENDU, Président de l'association Association pour le développement et l'aménagement du XIIIe arrondissement de Paris
- Monsieur Joseph BERTHET, Directeur de la Division Transports et Infrastructures à l'IAURIF
- Monsieur Hubert BLANC, Président de la Commission nationale du débat public
- Mme Lucienne BEGUIN, Présidente de l'association Droits du Piéton des Yvelines
- M. le Préfet Gilbert CARRÈRE, Garant de la Concertation, ZAC Paris Rive Gauche
- M. Christian COLLIN, Organisateur de journées d'information au Conseil d'architecture, d'urbanisme, d'environnement des Hauts-de-Seine
- Mme Sandrine DIARD, Chargée de mission au Bureau des associations de la ZAC Paris Rive Gauche
- Mme Chantal DUCHENE, Directrice des Infrastructures et des transports, Direction régionale de l'Équipement d'Ile-de-France
- Mme Jane DULA, Chef de Subdivision à la Direction départementale de l'Équipement de Seine-St-Denis
- Mme Ingrid ERNST, Maître de conférences à l'université de Paris X, expert sur Berlin
- M. Jean-Charles ELEB, Directeur de l'Agence Campana-Eleb Communication
- M. Yann FRADIN, Président de l'association Espaces, Val-de-Seine
- M. Jean GILBERT, Président de l'Association des Usagers des Transports d'Ile-de-France
- M. Georges GONTCHAROFF, Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale
- M. Philippe HUGON, Commissaire-enquêteur
- M. Benjamin LEMASSON, Chargé d'études à la Direction de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de la Construction, Ville de Paris
- M. Jean-Pierre LEROSEY, Président de l'association Réseau Transport Saint-Denis, Seine-St-Denis
- Mme Catherine LIPSZIC, Chargée de mission, Direction de la Communication, Conseil régional d'Ile-de-France
- M. Jean MACHERAS, Vice-Président de la Fédération nationale des usagers des transports
- M. Pierre MAHEY, Directeur du bureau d'études Arpenteurs
- M. Jacques MARVILLET, Directeur de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de la Construction, Ville de Paris
- M. Marc PAPINUTTI, Directeur-adjoint des Infrastructures et des transports, Direction régionale de l'Équipement d'Ile-de-France
- M. Jean-Pierre PALISSE, Directeur général-adjoint de l'IAURIF
- M. Gérard PERREAU-BEZOUILLE, Maire-Adjoint de Nanterre, chargé de la communication
- M. Fabrice PIAULT, Président de l'association TAM-TAM
- M. Laurent SABLIC, Journaliste à l'Agence Campana-Eleb Communication

Comptes-rendus d'entretiens validés

Compte rendu de l'entretien réalisé le 16 12 1999 avec M. Vincent Acker et Mlle Lucienne Béguin

Association Droits du piéton

Présents : M. Paul Lecroart, M. Augustin Rossi (IAURIF)

M. Acker est président de l'Association Nationale «Pour la cité humaine : les droits du piéton», Mlle Béguin est présidente de l'association départementale Droits du piéton (Yvelines)

L'entretien se déroule en deux temps bien distincts : d'abord, une présentation de l'association «Les Droits du piéton» puis, un bilan de la concertation autour du Plan des Déplacements Urbains (PDU).

En préambule

M. Acker se dit intéressé par l'approche régionale de la participation. *«Cela s'inscrit dans notre démarche, qui consiste à promouvoir l'organisation d'une grande réunion avec l'ensemble des acteurs concernés, de manière à réaliser un inventaire des problèmes puis chercher à faire émerger des projets dont l'application sera décidée par les instances représentatives»*. Il met en cause le système de représentation et de décision actuel pour résoudre ce genre de problématique. Il cite à ce propos l'exemple d'une démarche entreprise auprès des autorités publiques responsables de l'aménagement de la «Voie Royale», traversant les centres villes de Sèvres, Chaville et Viroflay.

A ce sujet, Mlle Béguin constate que *«le laxisme actuel en matière de partage des voies de circulation est très dommageable aux plus faibles (personnes âgées, aveugles)»*.

Présentation de l'association

L'association «Les Droits du piéton» existe depuis 1959. Elle a été créée par M. Roger Lapeyre, directeur adjoint du Travail au Ministère des Transports.

C'est d'abord, insiste M. Acker, une association d'idées, *«ces idées sont exposées dans la Charte des revendications des associations «Les Droits du piéton, adoptée en mars 1997»»*.

Les associations «Les Droits du piéton» sont constituées d'un certain nombre d'associations départementales affiliées à une association nationale, à laquelle adhèrent également des militants individuels. C'est une structure *«élastique»*.

Les services de l'association consistent à :

- représenter le piéton auprès des autorités publiques ;
- transmettre des revendications auprès des autorités publiques ;
- assurer un service d'accueil et de conseil aux victimes.

Les personnes impliquées dans l'association le font à titre bénévole. «Les Droits du piéton» reçoit de 1500 à 2000 cotisations par an, et compte 14 associations départemen-

tales en France (dont une à Paris et une dans les Yvelines). Elle compte 260 adhérents directs répartis dans les départements où il n'y a pas d'association départementale, essentiellement en Ile-de-France.

Du point de vue des actions, l'association édite et diffuse :

- un bulletin trimestriel destiné à tous les adhérents autant qu'à attirer des adhésions (8000 exemplaires) ;
- un bulletin interne («Le mot du président») destiné aux responsables des associations adhérentes.

Les adhérents de l'association ont des profils sociologiques divers selon les départements. *«À Paris, ils sont plutôt âgés, très implantés, et ne possèdent pas de voiture. Parallèlement, il y en a qui sont plus jeunes et très engagés («les militants»). À Versailles, en revanche, il s'agit pour la grande majorité de militaires en retraite, et donc un profil plutôt «bourgeois». Il y a des personnes très engagées dans les affaires publiques».*

Politiquement, tous les bords sont représentés, conclut M. Acker.

L'association souhaite faire parvenir à l'ensemble des élus (députés, maires, etc.) la Charte des «Droits du piéton».

La concertation sur le Plan de Déplacements Urbains (PDU)

Le Comité de pilotage

Mlle Béguin estime que cette instance du PDU était *«très intimidante»*. *«À côté des représentants de la RATP, de la SNCF, les piétons étaient tout petits. Le PDU se présentait comme un grand remodelage des transports, et nous, dans ce débat, on était dépassés».*

Pour ces acteurs, poursuit-elle, le piéton est assimilé aux couches défavorisées, à ceux qui n'ont pas le choix. *«Le piéton est secondaire dans leurs discours».*

Les groupes de travail

M. Acker rappelle que son association a participé à plusieurs groupes thématiques. Elle a élaboré une proposition qui n'a pas été retenue dans le PDU définitif. *«Il s'agissait pour nous de changer la relation établie entre les transporteurs et les usagers, dont les droits sont souvent méconnus (notamment lors des grèves de services publics), en créant des «comités de consultation d'usagers», qui permettraient d'ajuster l'offre à la demande et amèneraient les fonctionnaires à rendre compte aux usagers».*

De même, l'idée de *«donner un statut légal aux espaces de circulation des piétons»* n'a pas non plus été retenue. Enfin, au sein de la commission «Pôles générateurs de flux», l'idée de créer une signalisation pour les piétons *«rigoureuse, adéquate et impérative»*, soumise par son association, a, elle aussi, été refusée.

Les groupes locaux

Selon Mlle Béguin les groupes locaux ont été *«beaucoup plus directs, chacun s'exprimait, c'était plus convivial»*. *Mme Duchène était à l'écoute de ce que qu'on disait, mais elle était ferme dans le déroulement des débats».*

Le bilan de la concertation

Globalement, M. Acker estime qu'il y a eu des points positifs et négatifs dans la concertation.

Côté négatif, des difficultés pour suivre les comités (*«les réunions en plein après-midi, pour des bénévoles que nous sommes, ne sont pas du tout évidentes. Nous aurions pré-*

féré le soir ou le samedi») et le manque de vue d'ensemble de la problématique des piétons (ceux-ci n'apparaissant qu'au niveau du quartier). De même, M. Acker se dit «étonné de la faiblesse des données statistiques sur lesquelles les groupes travaillaient». Enfin, M. Acker se montre beaucoup plus sceptique quant à la communication donnée à la suite du projet. «Il y a eu une phase préalable à celle d'information à laquelle nous avons participé. Mais maintenant, nous sommes dans une phase de consultation des collectivités locales et des associations, qui est obligatoire. Nous avons demandé au Préfet d'être associés. En dehors des Préfectures du Val d'Oise et du Val de Marne, il nous semble que le PDU n'est pas arrivé dans les autres départements d'Ile-de-France».

Côté positif, «les droits des piétons ont été reconnus».

M. Acker soulève le caractère «sympathique» de la concertation. «Cela nous a permis de faire la connaissance d'autres associations, de techniciens, de comprendre un peu leur problématique».

M. Acker et Mlle Béguin s'accordent pour dire que Chantal Duchesne a été remarquable, en termes d'écoute et d'animation. «Elle a fixé des phases précises pour mener à bien la réflexion. C'est important, même s'il peut y avoir des ratés. C'est un moyen efficace de faire face à un problème».

La concertation, souligne M. Acker, «a été positive en termes d'image et de reconnaissance de l'association qu'il préside».

Enfin, tous les deux estiment que le projet issu de ce travail est de bonne qualité, car «il contient des mesures qui vont bouleverser la vie des gens et qui vont dans le sens d'une diminution du trafic automobile». «C'est un maillage qui commence à se mettre en place».

La sensibilisation autour du projet

M. Acker juge la communication du PDU «un peu trop «confidentielle». Évoquant la distribution des questionnaires, il affirme que «c'est une méthode économique pour les autorités publiques mais inefficace». «L'idéal aurait été la distribution de tracts dans la main des intéressés, notamment des automobilistes. On peut aussi envisager des distributions dans les boîtes aux lettres, les franciliens lisent bien les lettres de leur mairie distribuées ainsi».

À propos des films réalisés autour du PDU et diffusés à la télévision, Mlle Béguin dit ne pas y avoir vu l'objet du PDU. «Cette campagne a été un échec. C'était pénible, haché, brutal, rébarbatif». Elle compare les résultats obtenus dans la lutte contre le tabagisme dans les lieux publics, où «la campagne avait été excellente».

Sur le questionnaire mis à la disposition des franciliens, M. Acker insiste sur son caractère consensuel. «Qui peut être contre les questions qui sont posées ?»

FORMATION C

USAGER

ENTRE

PREMIER

COMPTES

RENDU

DE

L'ENTRETIEN

RÉALISÉ LE 15 11 1999

AVEC M. MARC AMBROISE-RENDU

Président de l'association pour le développement et l'aménagement du XIIIe arrondissement de Paris (ADA 13)

Présents : M. Paul Lecroart, M. Laurent Perrin, M. Augustin Rossi (IAURIF)

La rencontre se déroule autour de 3 grandes questions :

1. Historique de la concertation de la Zone d'aménagement concerté (ZAC) Paris Rive Gauche et de l'action de l'association ADA 13 dans ce processus
2. Le Comité Permanent de la Concertation
3. La participation des citoyens à l'échelle de l'Ile-de-France

Introduction : présentation de l'association ADA 13

Marc Ambroise-Rendu rappelle le contexte à l'origine de la création de son association, il y a 35 ans, suite aux problèmes occasionnés par *«le grand aménagement du quartier Italie»*.

L'opération Italie consistait à raser 80 hectares et à y construire de grandes tours sur une dalle sous laquelle passait une pénétrante routière : l'avenue d'Italie. *«C'était une approche technocratique, où les écoles étaient implantées deux ans après la construction des logements»*.

35 ans après, les craintes de l'association concernant l'opération Italie s'avèrent fondées, selon lui. En effet, le réaménagement de l'avenue d'Italie, prévue à l'origine pour être couverte par une dalle finalement abandonnée, *«coûte 70 millions de francs au contribuable»*. Globalement, *«cette opération s'est soldée par un échec financier et urbanistique, mais, curieusement, par une réussite humaine, à savoir l'arrivée d'une forte communauté chinoise, riche par son apport en capitaux et en termes d'animation du quartier»*.

Pour Marc Ambroise-Rendu, *«pour qu'une grande opération se développe de manière convenable, il faut au moins que les populations soient consultées en permanence»*.

ADA 13 compte aujourd'hui environ 200 membres. D'après son président lui-même, *«elle n'est pas sociologiquement représentative de ce quartier populaire qui compte 30% de logements sociaux»*. Elle compte en son sein des cadres du privé, de hauts fonctionnaires, un conseiller à la Cour des Comptes et des professionnels qualifiés dans les domaines d'intervention de l'association.

1. Historique de la concertation de la ZAC Paris Rive Gauche et de l'action de l'association ADA 13 dans ce processus

La première période de la ZAC Seine Rive Gauche (1990-95)

En 1990, date de création de la ZAC Seine Rive Gauche (devenue en 1996 Paris Rive Gauche), rappelle M. Ambroise-Rendu, l'association qu'il préside aujourd'hui a tout de suite réagi au «projet ficelé» imaginé par l'APUR (Atelier parisien d'urbanisme).

Dès cette époque, elle a présenté des objections aux autorités, à savoir :

- la non pertinence du parti d'aménagement retenu : un quartier d'affaires *«assorti d'un zonage archaïque et préjudiciable au quartier»* ;

- la couverture totale des voies (la dalle) sur 32 hectares ;
- et le manque d'aménité, notamment d'espaces verts et d'équipements de sport.

Ces objections ont été formulées pour la première fois lors de la 1ère enquête publique (automne 1990). Cela dit, précise-t-il, ADA 13 n'est pas une association «procédurière», bien que «les procès tentés par d'autres associations ont souvent été opportuns».

La seconde période de la ZAC (1996-99) : rôle de la commission d'enquête

En 1996, lors de la deuxième enquête publique suite à l'annulation du précédent PAZ (plan d'aménagement de zone), M. Ambroise-Rendu prend la présidence d'ADA 13. Et cette deuxième enquête est l'occasion pour l'association de reformuler les objections faites lors de la première.

M. Ambroise-Rendu estime que les 3 commissaires-enquêteurs (un architecte, un ancien juge administratif et un inspecteur des impôts, «une composition intéressante») ont, cette fois-ci, écouté les associations, et reconnaît que «les recours avaient fini par créer les conditions d'un débat». Il avoue la naïveté d'ADA 13, où l'on croyait «que la discussion était toujours possible». Et reconnaît, enfin, «que la crise de l'immobilier a beaucoup contribué à calmer les ardeurs des promoteurs» quant à la construction de bureaux dans la ZAC.

M. Ambroise-Rendu observe que les commissaires-enquêteurs ont lu les observations faites par les associations (M. Ambroise-Rendu avait rédigé une note de plusieurs feuillets questionnant les grands choix de la ZAC). «Les associations ont été convoquées pour justifier leur position par la Commission qui avait au préalable demandé à la SEMAPA de répondre aux questions que j'avais posées». M. Ambroise-Rendu ne cache pas sa surprise : «C'est la première fois que je voyais cela !».

Ces faits ont eu deux conséquences :

- compte tenu des enjeux urbains et surtout financiers (emprunts SEMAPA garantis par la Ville à hauteur de 80%), les commissaires ne pouvaient pas ne pas donner un avis favorable au projet ;
- Mais cet avis était assorti d'une réserve : la création d'une cellule permanente de concertation avec les associations.

La ville s'est donc retrouvée dans l'obligation de concerter. Trois documents de base ont servi de cadre à la concertation : la délibération du Conseil de Paris approuvant le projet de ZAC, la déclaration d'utilité publique du PAZ signée par le Premier ministre (M. Lionel Jospin) et la Charte de la concertation rédigée par l'ancien Ministère de l'Environnement (Mme Corine Lepage).

2. Le Comité permanent de concertation

La mise en place du comité

Un Comité permanent de concertation a ainsi été créé en avril 1997. Il a invité les associations qui s'étaient manifestées lors de l'enquête publique, la SNCF (actionnaire de la SEMAPA à hauteur de 20%), les élus et des «personnalités qualifiées».

Les débuts de la concertation ont été, selon M. Ambroise-Rendu, marqués par une incompréhension mutuelle entre les acteurs en présence. «Les élus, d'une part, disaient : «il n'y a rien à discuter sur le fond» , et les associations, de leur côté, Charte (de la concertation) en main, disaient : «discutons du projet»».

Dans ce contexte, la position d'ADA 13 a été de considérer que :

- ce Comité était une «première nationale». «On a inventé une institution de concerta-

- *tion pour un projet qui va durer au moins 20 ans* ;
- *«Tout était à inventer, il fallait donc «faire de la jurisprudence»». La concertation ne pouvait pas échouer. «Il fallait sortir du conflit par le haut, donc discuter, ne pas quitter la table des discussions» ;*
- *«Et pour en sortir, il fallait quitter le niveau des grands principes et traiter de dossiers concrets, là où les associations sont bien placées pour jouer un rôle positif».*

M. Ambroise-Rendu souligne l'importance du Garant de la Concertation (*«rouage essentiel, sa neutralité garantit la légitimité de la concertation, c'est le chauffeur de la locomotive»*).

Les réunions du Comité se résument toujours, dans ce début, *«à un débat vain, où personne n'était disposé à écouter l'autre»*. C'est dans ce contexte qu'émerge l'idée de créer des Groupes de travail.

La composition du Comité et des groupes de travail

D'autres associations du XIIIe et de Paris sont venues s'adjoindre au Comité par rapport au début du processus. Or, l'apparition d'associations *«bidon»* (proches de M. Toubon) a été bientôt constatée. *«Mais, n'ayant rien à discuter, elles ont vite disparu»*.

D'après M. Ambroise-Rendu, le problème des associations est qu'on ne sait pas qui elles sont ni qui elles représentent. Dans un processus de concertation, en effet, certains partenaires (SEMAPA, élus, SNCF) ont un statut clair, alors que les associations, elles, échappent à tout contrôle. *«Ce problème n'a pas été traité ni dans la Charte, ni au début du processus»*.

C'est pour remédier à cette situation que ADA 13 a proposé un cahier des charges précisant les critères d'admissibilité des associations au Comité permanent et aux groupes de travail, à savoir :

- que l'association concernée soit normalement constituée (déclaration en Préfecture, statuts fournis au Garant, budget, etc.) depuis un an minimum ;
- qu'elle possède des représentants dans l'arrondissement ;
- qu'elle prouve son travail sur le terrain ;
- qu'elle assure une présence dans les groupes de travail (assiduité).

Ce cahier des charges a déjà été soumis au Garant (M. Carrère) et est en cours d'examen.

Cette question, estime M. Ambroise-Rendu, soulève le problème de la représentativité des associations, qui ne doivent être *«ni une courroie de transmission du pouvoir politique, ni des personnes qui parlent en leur nom propre»*.

Les groupes de travail

Ils sont au nombre de 4 et concernent chaque secteur de la ZAC :

- 1- Gare d'Austerlitz-Hôpital Salpêtrière - groupe Austerlitz
- 2- Bibliothèque Nationale de France- groupe Tolbiac
- 3- Grands Moulins (quartier Pontzamparc, «îlots ouverts»)- groupe Massena
- 4- 91, quai de la Gare- groupe Frigos

«Aspérité majeure» du projet, l'immeuble du 91 a fait l'objet d'un groupe de travail particulier, car *«il allait à l'encontre du grand principe de la ZAC, qui était de tout raser et reconstruire»*, rappelle M. Ambroise-Rendu. *«Aujourd'hui, tout le monde est d'accord pour garder les artistes»* (dont les ateliers se trouvent dans l'immeuble).

Dans le cadre de ces 4 groupes de travail, les discussions ont repris sur la même base : aucun dialogue possible, l'aménageur se contentant de présenter les programmes engagés.

Rappel du contexte économique et politique

M. Ambroise-Rendu rappelle, à ce stade, deux impondérables de la concertation, à savoir :

- des opérations conditionnées par le marché ;
- des opérations conditionnées par la situation et le calendrier politique local.

«Pour la ZAC, on retrouve les deux éléments. La crise des bureaux, qui a conduit la SEMAPA à renoncer à certains équipements et à brader certains droits à construire, et la crise Toubon-Tibéri».

D'après M. Ambroise-Rendu, *«M. Toubon (Maire du XIIIe et président de la SEMAPA) et Mme Couderc (Maire-adjoint chargée de l'urbanisme, vice-présidente de la SEMAPA), maîtrisaient totalement le projet. Il ne faut pas oublier que M. Toubon a arraché l'arrondissement à la gauche. Depuis qu'ils ont constitué la SEMAPA, ses opérations d'aménagement coïncident exactement avec la circonscription électorale de Mme Couderc».*

«Arrivée la fâcherie, les données politiques ont changé. Couderc s'est retrouvée hors jeu, et Toubon affaibli, d'autant que tous deux venaient de perdre leurs sièges de députés. M. Tibéri reprend en main le pilotage de la ZAC qu'il délègue à M. Bulté (adjoint du Maire de Paris à l'urbanisme). C'est aussi le remplacement à la tête des groupes de travail de la SEMAPA par la DAUC (Direction de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de la Construction) en la personne de M. Marvillet. Cela aurait dû se produire dès le départ».

«Ainsi, les réunions, qui se déroulaient auparavant à la SEMAPA, se déroulent désormais bd Morland, ou à l'Hôtel de Ville, pour les réunions d'une certaine envergure. Cela traduit la reprise en main par la Mairie, et une remise à sa place de la SEMAPA. C'est, à mes yeux, un déplacement pertinent du centre de gravité».

L'apport des associations dans les groupes de travail

Dans les groupes de travail, ADA 13, dit son président, n'a pas adopté la position qui consiste à dire : «on est contre le principe, donc on ne discute pas sur les détails». *«Certes, le PAZ est ce qu'il est, mais discuter sur les détails peut nous permettre de l'améliorer par des contre-propositions»* résume M. Ambroise-Rendu.

Plusieurs exemples illustrent l'activité des groupes de travail, et l'espace offert aux associations pour se faire entendre.

Secteur Austerlitz. Le principe du contournement routier à caractère de transit est contesté par l'ensemble des associations au premier rang desquelles l'ADA 13. Elles persuadent la DAUC de demander à l'APUR une étude sur la question et de faire une proposition alternative au principe du contournement. Cette étude, qui envisage 3 scénarios, conclut que le contournement n'est pas nécessaire, tant que la gare n'a pas retrouvé un trafic considérable. *«On fait donc autre chose : une place publique».*

M. Ambroise-Rendu rappelle, de ce point de vue, la nécessité de faire évoluer le projet dans un cadre flexible et évolutif. Dans cet exemple, le président d'ADA 13 voit l'évolution suivante : *«d'une percée initiale, on est passé à un contournement dur de la gare, puis à un contournement mou».*

Avenue de France. Sur la partie de l'avenue de France située entre le pont d'Austerlitz et le boulevard Vincent Auriol, la SEMAPA demande aux associations d'apporter leurs idées. ADA 13 fait une proposition appuyée par une analyse multicritères. *«Notre proposition était plutôt meilleure que celles de la SEMAPA».* La ville a accepté la proposition d'ADA 13, *«pour sa souplesse et son caractère évolutif»* et l'a mise au cahier des charges du concours d'aménagement. *«Tout ça à partir d'une proposition d'une habitante du XIIIe. Voilà un exemple qui montre ce que les citoyens ordinaires peuvent apporter à une concertation».*

Jardin James Joyce (1er jardin de la ZAC). ADA 13 a proposé et obtenu la suppression des grilles qui devaient entourer le jardin dans le projet initial pour permettre la création d'une véritable place publique ; comme une *«place de village»*.

91, quai de la Gare. Obtention avec les autres associations du non élargissement de la rue de Tolbiac.

Couture entre la ZAC et le reste du XIII^e. Proposition ADA 13 d'une liaison piétonne dans l'axe de la passerelle entre la Bibliothèque de France et le parc de Bercy afin de rendre plus naturel l'accès aux quartiers anciens du XIII^e depuis la BNF.

Projet de cinéma multiplex Marin Karmitz. Ce projet n'était pas satisfaisant aux yeux des associations car il prévoyait de créer une façade opaque de plusieurs centaines de mètres. Les associations ont été invitées à donner leur avis sur le projet par le promoteur lui-même qui en a largement tenu compte ; Grâce à cette procédure de concertation, conclut M. Ambroise-Rendu, *«les promoteurs prennent l'habitude de discuter directement avec les associations»*.

La question de l'expertise extérieure dans la concertation

L'ADA 13, dès le début de la concertation, a demandé et obtenu l'intervention d'une expertise extérieure sur l'un des points clés du projet : l'état actuel et futur de la gare d'Austerlitz. En effet, la dalle est rendue nécessaire par le choix initial de conserver la gare à son emplacement. Sa surface totale de 32 hectares est conditionnée par la volonté de la SNCF de garder - pour l'avenir- 21 voies à quai. La question est donc *«compte tenu des projets de développement de la SNCF sur Austerlitz, est-il nécessaire de conserver autant d'installations techniques et donc de ? à ce point le projet d'urbanisme ?»*.

Pour mieux étudier la question, l'ADA 13 a été chercher un expert ferroviaire international à Lausanne, M. Pierre-Michel Genton, qui a rendu un premier rapport indiquant qu'avec la moitié moins de voies à quai Austerlitz pouvait parfaitement fonctionner. Ce rapport a été contesté par la SNCF mais il a attiré l'attention de la SEMAPA, de la DAUC et de la Ville sur la faiblesse du projet de la SNCF sur Austerlitz. D'où une démarche de M. Tiberi et de M. Bulté auprès de M. Gallois.

Du coup, la SNCF se réveille et commence à préciser ses intentions. L'ADA 13 demande que ces projets soient également soumis à l'expertise de M. Genton. Le principe a été accepté par le Comité de concertation et reste à concrétiser.

Conclusion : le recours à l'audit extérieur et l'un des outils de la concertation. Son coût est un réel problème et c'est le financement de ces expertises qu'il faut prévoir dans l'aide à la concertation.

3. La participation des citoyens à l'échelle de l'Ile-de-France

M. Ambroise-Rendu estime qu'il s'agit d'une question difficile et avoue ne pas avoir de réflexion poussée dans ce domaine. Toutefois, il prône une série de mesures visant à accroître la participation des associations, à savoir :

- que les associations deviennent partie prenante aux jurys des concours d'urbanisme et d'architecture, avec un rôle délibératif. Cette demande, effectuée et obtenue par ADA 13 dans le cadre de la ZAC Paris Rive Gauche, suppose une vigilance accrue des associations qui participent à la concertation.
- au niveau communal, la réactivation des commissions extra-municipales est intéressante. Cela requiert toutefois que les associations y jouent un rôle actif (élaboration des ordres du jour, documentation préalable, etc.).

Sur l'idée de créer un espace de débat et un lieu de ressources destiné au grand public et aux associations à l'échelle de l'Île-de-France, M. Ambroise-Rendu émet des réserves. Il se déclare attaché à la vie associative, et se prononce donc pour l'amélioration des capacités internes des associations (expertise technique), de façon à pouvoir être une force de contre-propositions. Le temps des «ni-ni» est fini, et les associations, à défaut d'être représentatives au sens politique du terme, doivent devenir compétentes.

Concernant la ZAC-Paris Rive Gauche, il estime qu'une contre-expertise aurait pu être réalisée en amont du projet.

Enfin, sur une éventuelle coupure entre les associations et le grand public, M. Ambroise-Rendu précise qu' *«ADA 13 n'a jamais l'ambition ni de représenter ni de s'adresser aux 170000 habitants du XIIIe. On n'en a pas les moyens. Mais avec 200 adhérents vivant en différents quartiers nous savons ce qui se passe, quels sont les problèmes et, souvent, nous avons des idées de solutions à proposer aux élus»*.

Pour lui, la concertation passe par les associations.

Dans le long terme, il résume sa stratégie mettant en exergue le caractère évolutif du PAZ. *«Nous interviendrons au moment de chaque modification»*.

FORMATION C

COMPTAGE

ENTRE

Compte rendu de l'entretien réalisé le 24 02 2000 avec M. Hubert Blanc

Président de la Commission Nationale du Débat Public

Présents : M. Laurent Perrin, M. Augustin Rossi (IAURIF)

Dans cet entretien, M. Blanc développe les thèmes suivants :

- l'esprit et la méthode de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP)
- les expériences de la CNDP
- les questions et enjeux posés par la concertation «amont»

L'esprit et la méthode de la CNDP

M. Blanc rappelle en préambule le mandat de la CNDP conféré par l'article 2 de la loi du 2 février 1995 : celui d'organiser, pendant leur élaboration, un débat public sur les objectifs et les caractéristiques principales *«des grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, et des sociétés d'économie mixte présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement»*.

Il souligne que le rôle essentiel de la CNDP est de *«veiller à la qualité des échanges, à la qualité des informations données par le maître d'ouvrage pour nourrir le débat, et à garantir la transparence du débat»*. Pour M. Blanc, ce débat n'a de sens que s'il entre dans un processus d'aide à la compréhension des enjeux d'un projet et à la décision.

La CNDP ne peut assurer sa mission que dans une indépendance totale par rapport aux parties prenantes au débat. Elle *«n'est pas là pour trancher sur telle ou telle solution»*. De ce point de vue, elle se distingue dans son esprit de son équivalent québécois, le Bureau des Audiences Publiques de l'Environnement (BAPE), qui a *«un pouvoir quasi-juridictionnel et peut même se trouver en opposition avec le décideur dans les débats où il est sollicité»*.

La méthode de la CNDP s'articule en trois phases :

- préparation avec le maître d'ouvrage visant à élaborer un dossier qui servira de support au débat public (clarté, exhaustivité du dossier technique) ;
- organisation d'un débat public contradictoire d'une durée de 4 mois, comprenant des réunions plénières et des réunions plus thématiques. Ce débat est alimenté et diffusé par différents moyens de communication : expositions, site Internet, lettre du débat, etc. ;
- transmission à l'État (ou à la collectivité publique porteuse du projet) du compte-rendu circonstancié du débat.

Les expériences menées jusqu'à aujourd'hui

Trois débats ont déjà été menés par la CNDP : le projet de réalisation d'un port en eau profonde «Port 2000» au Havre, le projet d'autoroute A32 Metz-Nancy, le projet d'une ligne à très haute tension entre Boutre (Var) et Carros (Alpes-Maritimes). Un 4ème débat autour du projet de TGV Rhin-Rhône devrait bientôt avoir lieu selon la même méthode.

Sur ces 3 débats, le premier (Port 2000) a été un «bon débat», car initié au moment opportun, alors que les *«2 autres sont intervenus trop tard et avaient un passé lourd en termes de contentieux et de décisions prises, qui ont dû par la suite être annulées»*.

Dans le cas de Boute-Carros, *«il s'est agi de la reprise d'une concertation ratée. Les choses étaient bloquées. Techniquement, en revanche, ça a été le meilleur débat (avec EDF). La commission a été très dynamique et le débat très utile. Dans un climat passionnel, il y a eu une participation réelle. Le débat n'a pas modifié l'opposition au projet mais modifié la nature de cette opposition. Il y avait un procès d'intention, l'idée qu'EDF mettait en place une ligne pour vendre de l'électricité en Italie. Or après le débat, la question a changé - il s'agissait désormais de savoir quelle pouvait être la meilleure solution pour assurer la sécurité électrique de la région».*

Ainsi, 3 solutions possibles ont émergé à la fin du débat.

- passer une ligne THT *«en essayant de faire le moins de casse possible»*
- utiliser la ligne déjà existante
- mettre en place un programme sur la Côte d'Azur permettant à la fois une production complémentaire d'électricité et une utilisation plus rationnelle et économique de l'électricité produite.

Pour M. Blanc, le rôle de la CNDP s'arrêtait là. *«Notre rôle était d'enregistrer la photographie de ces débats et de la transmettre au décideurs. Cette photographie reste à la disposition du public et sera en mains de la commission d'enquête, si le projet va à l'enquête publique».*

L'utilité de la concertation en «amont»

Pour M. Blanc, la concertation en amont enrichit le travail de l'ingénieur et de tous les concepteurs. *«L'opinion joue le rôle de «3ème homme». C'est devenu incontournable. Il s'agit d'intégrer en amont un élargissement de la problématique. Le but est d'éviter des pertes de temps et d'argent après».*

Il cite l'exemple de la concertation sur le contournement autoroutier à Arles, dans les Bouches-du-Rhône. *«Le dossier qui a été mis sur la table comportait 8 ou 9 variantes. Le projet était prévu à long terme et la participation, de ce fait, a été très détendue. La DDE a été étonnée de constater que les lignes de résistance et d'acceptation ne passaient pas où l'administration l'avait supposé».*

La concertation aboutit le plus souvent à ce que le maître d'ouvrage revoit sa copie, en partie ou de manière substantielle. La concertation en amont est donc aussi et surtout une aide à l'élaboration d'un projet.

Questions et enjeux posés par la CNDP

L'élargissement de la notion d'utilité publique à celle d'intérêt général

«Il y a une crise de l'utilité publique en France. L'intérêt général ne se réduit plus à l'intérêt public, au sens habituel du terme. Il faut lui ajouter l'utilité sociale, économique, etc. C'est un peu la «théorie du bilan», telle qu'elle est pratiquée par le Conseil d'Etat. Il s'agit d'ouvrir un débat sur les moyens de répondre à un objectif (choix alternatifs, variantes, format, etc.)».

La concertation au risque de la démocratie représentative

M. Blanc estime que le recours systématique à des contre-expertises dans le cadre d'une concertation sur un projet présente un vrai risque politique, car *«si l'instance de concertation a un droit à permettre une expertise illimitée, cela revient à admettre que cette instance met en cause le système de décision politique».* Revenant sur l'exemple québécois du BAPE, il estime que *«même si ses membres prennent leurs responsabilités, un tel système serait inacceptable pour un décideur politique en France».*

En d'autres termes, il ne faut pas confondre démocratie participative et démocratie représentative. *«Le système politique actuel de décision ne doit pas être remis en question».*

Les incertitudes de la saisine

La saisine de la CNDP est un élément aléatoire car *«elle arrive souvent trop tôt, ou trop tard»* dans le déroulement de l'élaboration d'un projet. Dans la pratique, il revient en effet au maître d'ouvrage, dès qu'il a un projet, de procéder à une *«autosaisine»* et de définir un calendrier de concertation. *«Ce n'est pas à la CNDP de mettre ces éléments sur la table».*

Un préalable à la concertation : l'existence d'un projet

Selon M. Blanc, *«Pour qu'il y ait débat, il faut qu'il y ait un projet. Nous ne discutons pas sur des concepts ou des schémas. Nous nous en tenons à ce que dit la loi. Il faut que le débat ait un objet clair et cerné».*

Poursuivre le débat dans d'autres instances, selon l'avancement du projet

D'après M. Blanc, même si un temps fort (donc restreint) est nécessaire pour catalyser un débat public, il faut également créer des instances garantes des suites qui lui seront données. Il faut donc définir un *«cahier des charges»* pour qu'il y ait d'autres *«interfaces possibles avec l'opinion».*

Compte rendu de l'entretien réalisé le 16 11 1999 avec Monsieur le Préfet Gilbert Carrère

Garant de la concertation de la ZAC Paris Rive Gauche

Présents : Paul Lecroart, Laurent Perrin, Augustin Rossi (IAURIF)

L'entretien se déroule autour de 3 thèmes :

- rappel du parcours professionnel de Monsieur Carrère dans le domaine de la médiation sur de grands projets ;
- son point de vue, en tant que garant, sur la concertation de la ZAC Paris Rive Gauche ;
- son point de vue sur la participation à l'échelle régionale.

1. Deux expériences de médiation

Le Débat national sur les transports et le TGV Méditerranée (1991)

M. Carrère découvre des aspects relatifs à la concertation en 1991, lorsque Paul Quilès, alors ministre des Transports, lui demande de prendre en charge et d'animer un débat national sur les transports car à l'époque la SNCF éprouvait d'énormes difficultés pour faire accepter son projet TGV-Méditerranée. *«C'était une aventure, vu ma méconnaissance du sujet»*. Le Ministère lui assure un cabinet de communication pour travailler.

Une réflexion est alors engagée, au-delà des transports, sur les infrastructures et sur le rôle de la communication dans ce domaine. A ce propos, M. Carrère évoque le cas du double contournement de Lyon (TGV et autoroute). Il réalise que la question importante est *«qui doit conduire la concertation ?»* et que le débat national sur les transports est, au fond, *«un débat sur l'acceptabilité des infrastructures»*.

Le rapport «Carrère» sur la question est présenté à M. Quilès, puis à son successeur. Ce rapport concluait que l'enquête publique était insuffisante et qu'il fallait revoir l'attitude du maître d'ouvrage en matière de conduite de projet.

Le projet est repris depuis le départ et deux réunions sont organisées sur place. Le ministre accepte également l'idée d'une consultation régionale sur le projet et, parallèlement à l'enquête publique, la création d'une instance indépendante chargée d'observer le déroulement de la concertation sur le projet. Ces éléments novateurs vont servir à définir les prémices d'une législation sur le sujet : circulaire Bianco (1992) et loi Barnier (1995).

L'extension de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle (1995-96)

La deuxième expérience de médiation de M. Carrère concerne l'extension de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle, dossier dont il a pris la charge à la demande du cabinet Pons (Ministre des Transports). Il s'agissait, selon lui, *«d'un projet qui se voulait de la concertation mais qui n'en était pas vraiment une (au sens de la charte de la concertation du 26 juillet 1995), le projet ayant déjà démarré depuis longtemps, et qui, en même temps, était plus qu'une consultation, car on était prêt à accepter des modifications au projet initial»*.

Le contexte se caractérise par le refus des associations de reconnaître *«l'apport d'Aéroports de Paris (Maison de l'environnement etc.), car elles doutent de la neutralité de cet organisme (juge et partie)»*. Au sein des 3 départements concernés, *«un nombre considérable de réunions»* est organisée. D'après M. Carrère, *«dans le Val d'Oise les*

choses se sont plus ou moins bien passées, c'est en Seine et Marne où la plus forte opposition s'est faite ressentir, et, curieusement, c'est en Seine Saint-Denis que le projet a été accueilli favorablement».

Une grande ambiguïté planait autour des véritables intentions du Ministère : *«agrandit-on Roissy ? construit-on un troisième aéroport ? accroît-on la capacité des aéroports régionaux ?»*

Finalement, le rapport «Carrère» met l'accent sur la nécessité de créer une autorité indépendante (elle est décidée, malgré la réserve du Ministre Pons, qui voyait dans cette création une atteinte aux compétences de l'Etat).

La particularité de cette médiation, conclut M. Carrère, c'est qu'il s'agissait d'une mission de 5 mois, et que l'ouvrage devait être réalisé dans un laps de temps très déterminé.

Tel est le bagage avec lequel M. Carrère arrive à la ZAC Paris Rive Gauche.

2. La concertation sur la ZAC Paris Rive Gauche

En avril 1997, M. Carrère est proposé comme garant de la concertation de la ZAC Paris Rive Gauche par M. Toubon (Mairie du XIIIe et président de la SEMAPA). Il se souvient de la première rencontre avec les associations, où *«les choses avaient plutôt mal commencé»*. *«Les associations disaient que la Charte de Corinne Lepage voudrait que le garant soit choisi en concertation, mais finalement elles ont accepté ma nomination. Ça dure depuis 3 ans, mais je ne sais pas jusqu'à quand»*.

Au début, *«c'était le conflit ouvert»*. *«La Ville désirait modérément la concertation, et c'est le tandem Toubon-Couderc qui l'a menée. Comme la SEMAPA n'était pas en mesure de le faire, par sa position même dans l'opération, la décision revenait à la ville»*.

Les services de la ville, reconnaît M. Carrère, ne sont vraiment intervenus que dans un deuxième temps. *«L'opération était au départ portée par M. Toubon, et Mme Couderc. Les services de la ville intervenaient peu. La ville et la SEMAPA, que M. Toubon préside, parlaient en sa personne (par délégation du maire M. Tibéri).»*

Les difficultés du dialogue, résume M. Carrère, *«étaient liées au fait que le projet était engagé de longue date avant que l'on ne parle de concertation (M. Toubon faisait beaucoup d'information depuis le début, mais peu ou pas de concertation selon les opinions). De plus, l'avis du Tribunal administratif sur la nécessité de concerter n'était pas d'une grande précision»*.

Cela s'est traduit par des réunions *«très difficiles, dans un climat alourdi par les recours»*. *«Mais la concertation était décidée, et l'on mettait en place le Comité Permanent de la Concertation (CPC) en avril 1997. Depuis, il s'est réuni sept fois»*.

Le Comité Permanent de la Concertation (CPC)

Le CPC est *«l'instance supérieure à laquelle on tient à assister. C'est l'instance légitime de la concertation. Il n'a pas été réuni de mars à octobre 98. Et ce que je craignais, après une si longue période sans réunion, c'est que la mémoire faiblisse, je me demandais de quelle façon la concertation allait reprendre. Or, la reprise des réunions a été vigoureusement réclamée par les associations et l'assiduité a été ensuite aussi correcte après qu'avant. De même en 99, un laps de temps -trop long- a séparé les deux réunions du Comité, mais la concertation n'a pas été foncièrement altérée. Ceci veut dire, à mon sens, qu'aujourd'hui personne ne peut dire «on arrête».»*

Le bureau prépare l'ordre du jour du CPC, le calendrier des groupes de travail pour les 6 mois à venir, les grands sujets de discussion, le budget et examine l'éventuelle admission de nouveaux membres dont le choix relève du Comité permanent.

A la question sur ce qui pourrait éventuellement «casser» la concertation et à la mise en cause de M. Reti (le président de l'association pour le développement du 91 Quai de la Gare a contesté la procédure de concertation et a même mis en cause le garant), M. Carrère estime que ce dernier «s'est marginalisé par le sujet qui l'obsède et par les positions extrêmes qu'il assume. Dans la manière dont la concertation se prolonge, certains estiment que les présidents des associations se sont «notabilisés», et cela d'autant plus qu'ils ont réussi à infléchir certains projets. Leur présence au CPC les rend légitimes auprès de leurs troupes».

En ce qui concerne l'admission de nouvelles associations aux instances de concertation, M. Carrère remarque la réticence de la plupart des associations. Il s'interroge sur l'assiduité des associations comme seul critère de légitimité.

Les choix des «personnalités qualifiées». Le rôle du garant

«Les «personnalités qualifiées» se sont révélées d'un rôle considérable ; elles se sont peu exprimées au départ en raison du climat des débuts. Mais ensuite, elles ont réussi à déminer des sujets sensibles je me suis appuyé sur elles.»

Quant à sa fonction, M. Carrère estime «que le garant se prononce sur les procédures, jamais sur le fond».

M. Carrère est présent à toutes les réunions de travail, il s'appuie sur les personnalités qualifiées, et rédige un rapport d'étape en principe tous les 6 mois (en pratique, ce rythme suit le calendrier de réunions du CPC). Ces rapports, discutés en séance, ont jusqu'à présent été globalement acceptés par chacune des parties.

Afin de réduire le potentiel de conflit au sein du CPC, M. Carrère a cherché à introduire certains sujets par le biais des personnalités qualifiées. Il a même réparti le temps des réunions de manière très stricte, afin de permettre aux personnalités qualifiées de s'exprimer, avec un succès très relatif.

Les groupes de travail

Afin de «faire bouger les équilibres», l'idée de donner plus d'importance aux groupes de travail a vu le jour. «Ils ont de plus en plus intéressé les gens, à partir du moment où on a commencé à faire des propositions alternatives». «Par exemple, la contre-expertise demandée par Marc Ambroise-Rendu, (et au-delà du prix coquet demandé ensuite par l'expert suisse qui s'en est occupé), a suscité la question de prévoir une ligne «expertise» dans le budget de la concertation.»

«Cette nouvelle approche a permis d'avoir une autre vision, à savoir proposer des alternatives aux projets de la SEMAPA, qui assure une présence importante dans les groupes de travail. Cela a intéressé beaucoup les gens.»

«Si le Comité permanent est une sorte de «Grand forum», les groupes de travail, plus techniques, ont provoqué un changement de climat. Le débat autour du PAZ a changé de nature, et s'est transféré depuis le CPC vers les groupes de travail. Pour donner un exemple, hier soir, j'ai assisté à une réunion du groupe de travail Tolbiac. Une discussion s'est produite autour du viaduc, et la question de la dalle -à laquelle on n'a jamais apporté de réponse d'ailleurs- est revenue, mais d'une tout autre manière.»

«Le changement de pilotage par la Ville explique en partie ce changement, même si M. Bulté a essayé de limiter le nombre des réunions du CPC». Face à cette question, M. Carrère ne porte aucun jugement de valeur. C'est un «concours de circonstances» (élections européennes notamment) qui explique l'absence de réunions du CPC. (Le CPC est resté sans se réunir pendant une période d'environ 6 mois).

À la question sur la pertinence d'une relation directe entre les associations et les promoteurs, il évoque le cas du projet de cité du cinéma de Marin Karmitz et estime que cela risque de créer des concurrences entre les associations. *«C'est effectivement risqué, mais ce n'est pas dit que cela ne se reproduira pas».*

L'élargissement de la concertation au grand public

Sur la participation du grand public à la concertation, M. Carrère soulève deux aspects à considérer : premièrement, *«l'attitude du maître d'ouvrage, selon qu'il veut ou non élargir l'impact d'une opération au-delà du PAZ, et donner une portée régionale au projet».* En tout cas, constate-t-il, il n'y a pas de proposition du Maire de Paris pour élargir la concertation. Deuxièmement, *«il y aurait la possibilité d'inviter de nouveaux acteurs au CPC, comme l'Université, la Salpêtrière ou la BNF. Ca serait une opportunité d'élargissement de la concertation».*

M. Carrère rappelle l'existence des «entretiens» à la BNF (il y a eu 2 réunions publiques de ce type), et pose la question de leur statut. *«Sont-ils en dehors, à côté ou dans la concertation ?».* C'est la SEMAPA qui est à l'origine de ces entretiens qui pourraient être précisément une forme et une occasion d'élargir la concertation vers le grand public, et malheureusement ont été en partie utilisés comme une tribune de polémique, peut être du fait que M. Toubon les présidait. Sur le contenu des entretiens, M. Carrère souligne leur caractère hétérogène, allant *«des petits problèmes de l'habitant jusqu'aux problèmes d'ordre général soulevés par les présidents des associations».*

M. Carrère pose la question suivante : *«si l'élargissement de la concertation à d'autres publics est pris en charge par le CPC, que devient le Maire, à ce moment-là ?»*

M. Carrère estime qu'il faut innover, en essayant, par exemple, de faire intervenir des acteurs susceptibles de s'investir dans le projet. Il donne comme exemple les différentes confessions qui songent à y établir un lieu de culte, dans le périmètre de la ZAC, mais aussi les associations sportives.

Faire connaître la concertation

M. Carrère estime *«impossible»* la mise en place d'une opération de communication et de concertation (du type Campana Eleb). Il pense également qu'il n'est pas dans la culture politique des élus, en France, d'assister à une réunion publique pour écouter sans intervenir.

Du côté des institutions publiques (RATP, SNCF, Éducation nationale), M. Carrère estime *«qu'il aurait fallu mieux les préparer à jouer leur partition dans la concertation».* L'attitude de la SNCF, consistant à envoyer un ingénieur en chef aux réunions du CPC avec en arrière-plan d'idée que *«personne ne touche à la Gare d'Austerlitz»* a sans doute nui au dialogue entre les partenaires. De ce point de vue, M. Carrère souhaite que *«des opérations préalables soient prévues à l'avenir pour mieux préparer les partenaires à la concertation (par exemple, nomination d'une personnalité «indépendante» au sein de ces corps)».*

M. Carrère revient sur son expérience lors du Débat national sur les transports et rappelle le rôle essentiel joué par l'agence de communication dans le *«dénouement de l'affaire».* *«Ils ont bien réalisé le programme, ils ont été des antennes, des diversificateurs et des initiateurs vers l'ouverture d'un dialogue. Ils ont su faire sortir le projet du système technocratique dans lequel il était enfermé».*

M. Carrère constate qu'une telle structure n'existe pas à la ZAC Paris Rive Gauche. *«La SEMAPA a récemment pris une consultante en communication très intelligente, qui a tissé des liens informels avec les associations. C'est utile».* *«C'est un élément de la communication. Pour le maître d'ouvrage, cela devrait aller de soi».*

A la question de savoir s'il faudrait un budget de communication pour les associations, M. Carrère retrace le conflit qui a opposé ces dernières à la SEMAPA lorsque celle-ci a refusé de publier, dans l'espace consacré aux associations dans sa revue, un sondage réalisé auprès des riverains qui lui était défavorable. Face au blocage suscité par cette situation, M. Carrère a proposé de faire un journal dédié à la concertation. Marc Ambroise-Rendu (Association ADA 13) a, à son tour, proposé que ce journal prenne la forme d'un supplément détachable à l'intérieur de la revue de la SEMAPA. M. Carrère était séduit par cette idée, mais pas la SEMAPA, qui s'est opposée à l'idée de pouvoir détacher le supplément, et sortir les pages sur la concertation de leur contexte. *«Ce qui reste, c'est que les pages de Libre Expression sont sous l'autorité morale du garant».*

Quant à la possibilité d'utiliser la conférence de presse comme élément de communication, M. Carrère affirme que *«personne n'y tenait visiblement»*. Il évoque à cet égard la méfiance que suscite le journal Le Parisien à la Mairie de Paris.

M. Carrère pense que le rôle d'une agence de communication devrait être *«de susciter l'intérêt du public de façon à ce que des initiatives soient prises»*.

Le budget communication de la concertation pourrait, selon M. Carrère, être également alimenté par d'autres grands partenaires institutionnels (BNF, SNCF, RATP).

3 Quelle participation à l'échelle régionale ?

M. Carrère souligne d'abord *«qu'il y a des concertations, et non pas une concertation, selon que vous que vous êtes dans un projet ponctuel, une ZAC à 20 ans, une région, etc.»*. De ce point de vue, il se dit *«sceptique»* face à une concertation projetée au niveau régional, compte tenu des intérêts très divers en présence. Cela dit, il souligne également que le projet tarde à émerger au sein même de la ZAC Paris Rive Gauche.

A l'appui de deux exemples - celui d'Orléans et de Caen-, M. Carrère met en avant la diversité de la concertation. Dans certains cas, elle cache l'incapacité des élus à trancher et prendre des décisions. M. Carrère craint, de ce point de vue, la *«concertation-alibi»*.

Pour concerter, il faut tenir compte de trois paramètres fondamentaux, à savoir :

- la dimension du projet
- la nature du projet
- le temporalité du projet

Dans la ZAC-Paris Rive Gauche, il s'agit de piloter une expérience de 20 ans. *«Aurait-on fait La Défense si elle n'avait pas été pilotée de bout en bout par l'Etat ? Ou la ville nouvelle de Cergy-Pontoise ?»*

Pour conclure, M. Carrère a dit sur la concertation :

- si elle est ressentie comme une contrainte, *«ça plombe l'affaire»* ;
- *«La concertation a des vertus. A Paris Rive Gauche elle continue malgré tout. Le «petit miracle» s'est produit et des gens qui n'avaient vu que le côté négatif sont devenus partie prenante de l'affaire»* ;
- dans un grand projet *«la notion de coût ne peut pas s'apprécier à court terme»*.

Pour finir, M. Carrère recommande :

- l'organisation «d'entretiens» thématiques présidés par des personnalités indépendantes ;
- la mise en place de groupes de travail transversaux, et non plus géographiques, comme c'est le cas à la ZAC-Paris Rive Gauche.

FORMATION CIVILE L'USAGER EN ARCHITECTURE

Compte rendu de l'entretien réalisé le 25 11 1999 avec M. Christian Collin

Architecte, organisateur des journées de formation du CAUE des Hauts-de-Seine

Présents : M. Paul Lecroart, M. Laurent Perrin, M. Augustin Rossi (IAURIF)

La rencontre s'articule autour de 3 axes autour du thème de la participation : l'expérience de M. Collin dans l'organisation des journées de formation du Conseil en architecture, urbanisme, environnement CAUE 92, sa connaissance du milieu associatif, son point de vue en tant qu'architecte.

Les journées de formation du CAUE

M. Collin rappelle une expérience de 15 ans : ce sont les «journées de formation», à l'intention des élus et des techniciens des collectivités territoriales, ouvertes aux associations. L'intérêt de ces journées est de discuter sur des thèmes nouveaux, centrés sur l'urbanisme et l'environnement, sans mettre en avant les décideurs : *«j'essaie de trouver des sujets qui n'ont pas de lobby derrière mais pour lesquels il y a une forte demande latente»*. L'idée est de faire émerger et d'engager le débat sur des questions urbaines qui méritent discussion. Le statut d'un CAUE facilite ce travail.

Le milieu associatif est porteur d'innovation

L'expérience d'Environnement 92 prouve *«qu'un savoir décentralisé est aujourd'hui beaucoup plus pertinent»*. Pour M. Collin, la société civile a une très grande capacité d'innovation qui n'existe pas toujours à l'intérieur des institutions. *«Le milieu associatif est plus dynamique que le carcan institutionnel, il est parfois plus porteur de l'utilité publique, plus innovateur. Les associations font un travail en réseau et sont efficaces»*.

Il cite un colloque qui a compté avec la présence de M. Santini (Maire d'Issy-les-Moulineaux) et de Mme Voynet (Ministre de l'Environnement). Pour M. Collin, *«il ne s'agit plus aujourd'hui d'insérer les riverains, mais les institutions. La population est suspicieuse à l'encontre des institutions»*.

Par rapport à l'initiative d'organiser le Grand Prix de l'Environnement dans les Hauts-de-Seine, M. Collin estime que *«jamais une institution ne pourrait faire cela. C'est une initiative associative qui se donne les moyens d'être indépendante, par la constitution de jurys indépendants, etc. C'est une convergence entre l'expertise et une base civile large. Cet événement connaît un tel succès que plus personne n'y résiste, même les politiques. Il n'y a plus aucune institution qui puisse avoir une telle force»*. Il cite à ce propos le projet A 86, qui a suscité l'émergence puis le regroupement des associations.

Pour M. Collin, *«le réseau associatif, complexe et varié, est une ressource urbaine importante. L'expertise n'est plus uniquement du côté du pouvoir. Les associations fonctionnent en réseau, et ce réseau a un potentiel que l'on n'imagine pas. C'est une démarche partagée, beaucoup plus conviviale. L'expertise et le savoir ne se créent que dans l'échange»*.

Mais chaque acteur doit jouer son rôle, les élus, les techniciens, les institutions, les associations... et reconnaître la place de l'autre.

Faut-il faire participer les gens dans le cadre d'un projet? «Il s'agit plutôt d'une écoute, d'une façon d'être, ça ne dépend pas forcément de l'existence d'un projet. Ne plus «faire

passer». Il y a un besoin de négociation». Il prend l'exemple de la politique de la ville : «si on fait du logement social, et on le fait mal, on stigmatise la population, on la ghettoïse». Si on fait autrement, cela peut être une source de création».

Perspectives

Pour M. Collin, il faut soutenir les associations au lieu de les décrédibiliser. Il cite à ce titre le décalage entre les subventions versées aux associations et les budgets des administrations.

La création d'espaces de débat public sur les projets est nécessaire : «apporter un projet, c'est déjà faire violence aux publics concernés. Pourquoi ne pas instaurer des pratiques permanentes de discussion, de négociation, d'urbanité et donc d'urbanisme ?».

Au niveau régional, l'organisation de journées de sensibilisation aux enjeux de l'aménagement lui semblerait intéressant. Pourraient-elles permettre de dépasser les contradictions entre la préservation du cadre de vie, souvent portée par des associations locales, et les politiques régionales (politique de l'habitat, infrastructures de transports, densification de la première couronne) ? C'est là que les associations peuvent apporter une contribution considérable.

Mais M. Collin insiste sur «l'implantation locale». Selon lui, «il faut être touché localement pour pouvoir s'impliquer sur des enjeux régionaux».

FORMATION CIVILE

COMPTES RENDUS

Compte rendu de l'entretien réalisé le 15 11 1999 avec Mlle Sandrine Diard

Chargée de mission au Bureau des associations

Présents : M. Paul Lecroart, M. Laurent Perrin, M. Augustin Rossi (IAURIF)

La création et le rôle du Bureau des associations

Mlle Diard rappelle que la nécessité de mise en place de la concertation a émergé lors de la deuxième enquête publique par le biais d'une recommandation du commissaire enquêteur et grâce à la forte implication-participation des associations. Le Bureau des associations a été demandé par les associations, dans le but de coordonner le travail entre les associations pour une plus grande efficacité de la concertation. Le bureau des associations a plusieurs missions. Il a pour objet d'assurer le suivi des associations, d'organiser l'information, de synthétiser certains documents, mettre en œuvre la communication des associations. C'est aussi un organe de consultation ouvert à tous (mais utilisé en pratique d'abord par des étudiants-architectes, et finalement peu par les habitants de la ZAC en raison de la localisation peu visible du local : 1er étage)

Mlle Diard rappelle les modalités de sa mission. Elle participe à l'ensemble des groupes de travail de la concertation. Elle assure l'animation du local et toutes les réunions entre les associations, effectue des recherches documentaires, participe au choix des articles du journal Paris Rive Gauche. Elle est salariée à mi-temps de la SEMAPA.

Un point de vue sur le déroulement de la concertation

Mlle Diard décrit l'ambiance de travail des groupes comme pouvant être ressentie comme «formelle» et «intimidante». *«Par exemple, le groupe de travail Austerlitz, où les enjeux sont importants, vous pouvez avoir parfois 40 personnes qui sont présentes lors de ces réunions : des représentants de la DAUC, de l'APUR, de la SNCF, ainsi que les personnes qualifiées, le garant de la concertation, etc.»*

En ce qui concerne la participation au comité de concertation, ce sont les associations qui doivent en faire la demande à la Ville de Paris, la décision est actée lors du comité permanent de la concertation. A la demande des associations, les critères d'admission sont en train d'être précisés. Elle souligne la volonté de la Ville d'accueillir le plus grand nombre d'associations. Enfin, elle rappelle que l'ordre du jour des réunions des groupes de travail proposé par la DAUC, est acté lors du bureau du comité de concertation. Ensuite, l'organisation pratique des réunions (envoi du courrier, des comptes-rendus des réunions, des invitations aux associations) est en charge de la DAUC.

Il y a 4 groupes de travail, et chacun tient environ 2 réunions thématiques par semestre. Lors des séances de travail, après présentation des projets par les architectes et/ou les promoteurs, les associations doivent réagir (commentaires, critiques, approbations inscrits au compte rendu). *«Cela contraint les associations à réagir à chaud, ce qui n'est pas facile. Même si, d'une réunion à l'autre, elles peuvent amender le contenu de la réunion précédente.»*

Il y a également des réunions du bureau du Comité permanent de la concertation, auxquelles participent le garant, 4 associations (Écologie pour Paris, Tam-Tam, ADA 13 et SOS Paris) la Ville et la DAUC, la SEMAPA et Mlle Diard.

Les séances plénières du Comité permanent ont lieu, en pratique, 2 fois par an. Elles ont pour but de *«faire le point sur les groupe de travail, entériner les propositions du bureau du comité de concertation, comme la participation de nouvelles associations,...»*.

Des grandes réunions publiques devraient se tenir une fois par an pour informer les habitants sur l'état d'avancement du projet. A ce sujet, Mlle Diard se souvient d'une réunion tenue en 1999 à la BNF.

La participation aux groupes de travail

En principe, les habitants peuvent participer aux réunions des groupes de travail (s'ils en font la demande auprès du garant ou bien si ils sont invités par une association). Mlle Diard estime que cette participation n'est pas évidente en raison de la difficulté d'accès à cette information et des conditions matérielles difficiles des réunions (les salles ne sont pas prévues pour recevoir du public).

En ce qui concerne les réunions des groupes de travail, Mlle Diard regrette que le périmètre de la ZAC ait été scindé par secteur géographique. Selon elle, des groupes de travail thématiques communs à l'ensemble du projet (déplacements, espaces publics, patrimoine...) auraient permis des débats de fond donnant l'occasion aux associations de mieux exprimer leurs attentes ; le découpage géographique les contraint en revanche à étudier le détail d'un projet et parfois à s'y perdre, au lieu d'interroger son intégration dans le projet d'ensemble.

Les «personnalités qualifiées» ne participent pas assez à la concertation.

Participer à la concertation prend beaucoup de temps pour les associations (préparer, puis assister aux réunions, rédiger des propositions et les défendre). Mlle Diard se pose la question du *«comment participer ?»*.

La communication : une question essentielle

Mlle Diard souligne que le Bureau des associations n'a pas vocation à communiquer, il n'a pas de budget pour cela. La communication sur le processus de concertation est réalisée par la SEMAPA , notamment via le «Journal de Paris Rive Gauche» et l'espace d'information. Les associations s'expriment dans le «Journal de Paris Rive Gauche» par une double page de libre-expression , par voie de presse, distribution de tracts etc. Mlle Diard souligne et regrette qu'aucune communication pédagogique ne soit faite autour de la concertation. *«Il faudrait communiquer dès l'école pour inciter les habitants à s'impliquer dans la vie de la cité»*.

Mlle Diard considère que le dispositif global de la concertation, bien que lourd, marche bien, mais regrette que les associations ne participent pas à l'élaboration des projets en amont.

Propositions pour améliorer la concertation

Mlle Diard a émis les propositions suivantes :

- instaurer une information et une communication pédagogique sur le projet, ce qui implique une professionnalisation du Bureau des associations (embauche d'un chargé de communication à mi-temps) ;
- mettre en place des groupes de travail thématiques transversaux à l'ensemble de la ZAC ;
- se donner les moyens de connaître les attentes des habitants (par des enquêtes de terrain) ;
- un changement culturel devrait s'opérer au sein des administrations. Elles devraient intervenir en amont des projets ;
- discuter sur le devenir du patrimoine (Mlle Diard a monté des dossiers sur ce sujet, afin d'impliquer la DRAC et les services de l'État) ;
- élargir le Comité permanent de la concertation à l'État
- donner une vision d'ensemble au projet, qui manque cruellement aujourd'hui.

FORMATION C

Compte rendu de l'entretien réalisé le 13 03 2000 avec Mme Chantal Duchène

Chef de projet du plan de déplacements urbains (PDU) de l'Ile-de-France

Présents : MM. Paul Lecroart, Laurent Perrin, Augustin Rossi (IAURIF)

L'entretien porte sur l'organisation et la pratique de l'élaboration concertée du PDU actuellement en cours.

Remarques préliminaires

Mme Duchène remarque que les trois cas examinés dans le cadre de l'étude «*Démocratie participative & Aménagement régional*» *«ne sont pas du même niveau : la ZAC Paris-Rive Gauche est un projet opérationnel qui ne concerne qu'une seule commune»*. Elle constate également que l'IAURIF est directement impliqué dans le PDU, ce n'est pas le cas pour les deux autres cas étudiés (ZAC Paris Rive Gauche, *Stadtforum* de Berlin).

Elle insiste sur le caractère novateur de la démarche de concertation sur le PDU et sur les difficultés de bâtir une méthode «à chaud».

Historique du PDU

Mme Duchène rappelle que l'Ile-de-France avait été exclue de la Loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI, 1982) qui confie l'élaboration des PDU aux collectivités locales. La Loi sur l'air de 1996 a réintroduit l'Ile-de-France dans le dispositif PDU.

A l'époque la question se posait de savoir qui devait prendre en charge l'élaboration du PDU en Ile-de-France : le Conseil Régional ? le Syndicat des Transports Parisiens ? l'État ? C'est cette dernière solution qui a finalement été retenue.

A l'automne 1997, Mme Duchène est appelée à la Direction régionale de l'Équipement pour prendre en main la direction de l'élaboration du PDU : *«Quand je suis arrivée, le PDU avait déjà démarré. Début 1997, la méthode adoptée était la même que pour le Schéma directeur régional, et les choses ne se passaient pas très bien. Il fallait changer de méthode, tout faire pour éviter le «syndrome SDRIF»»*

«L'idée de base était de se dire : si on veut que le PDU fonctionne, il ne faudra pas l'imposer, ni aux collectivités locales, ni aux Franciliens». L'objectif était donc d'engager une démarche concertée :

- avec les collectivités territoriales puisque ce sont elles qui détiennent le pouvoir de police et en matière de voirie,
- et avec les Franciliens puisqu'on attend d'eux qu'ils changent leurs comportements.

Trouver les moyens d'impliquer les acteurs

Ces objectifs fixés, la démarche a consisté *«non pas à faire «le meilleur PDU», mais à avancer à petits pas dans le sens voulu par la Loi»*. L'accent a également été mis sur « le travail sur l'existant ». Telles sont, pour Mme Duchène, *«les deux options fortes de départ»*.

La démarche a consisté ensuite à trouver les moyens d'impliquer l'ensemble des échelons ayant un pouvoir de décision : *«une révolution culturelle»* souligne-t-elle. *«Il fallait aussi que des points de vue différents puissent s'exprimer et que ceux qui habituellement ne s'expriment pas puissent le faire (et pas seulement ceux qui ont «autorité» pour le faire)»*.

Impliquer le maximum d'acteurs a été le pari de départ. *«Il fallait impliquer toutes les collectivités locales et, parmi elles, les Conseils Généraux que la Loi avait n'avait pas pris en compte en tant que membres associés à l'élaboration du PDU (seul le Conseil de Paris était mentionné)».*

Ces différents acteurs, y compris l'Association des maires d'Ile-de-France (AMIF), qui joue un rôle très actif pour faire connaître le PDU aux élus communaux d'Ile-de-France, ou le Groupement des autorités responsables de transports (GART), ont été rassemblés au sein du Comité de pilotage du PDU.

La volonté d'associer les transporteurs, les Chambres de commerce et d'industrie (CCI), les associations représentatives etc., posait le problème du nombre de participants au sein d'un seul comité. De là, l'idée de permettre à ces acteurs de participer aux différents groupes de travail thématiques, qui ont été conçus comme des *«instances plus ouvertes, où finalement tout le monde a pu s'exprimer, où la confrontation des points de vue a pu avoir lieu».*

Les Groupes de travail thématiques

Les Groupes de travail étaient chargés d'une mission précise, qui leur était communiquée par une «lettre de mission». Dans cette lettre figurait une double nécessité : établir un diagnostic et confronter des points de vue. Les groupes devaient, enfin, produire un rapport faisant consensus.

D'après Mme Duchène, *«tout le monde est entré dans cette démarche de confrontation des points de vue et de recherche de consensus. Il a fallu convaincre que parvenir à un consensus c'était plus important que s'entredéchirer».* Les groupes de travail ont été la *«cheville ouvrière du PDU».* *«Les participants ont compris que le PDU pouvait être qu'une construction collective et non pas ce que chacun aurait voulu. C'est là que les choses se sont jouées»* conclut-elle.

Les Instances départementales de la concertation

La création des Instances départementales de la concertation obéit à la volonté d'impliquer les collectivités locales en *«mouillant»* les services de l'Etat (Préfets de département). Les résultats ont été inégaux. *«Lorsque les Préfets ont joué le jeu ; comme dans les Hauts-de-Seine par exemple, les «grands élus» sont venus et ça s'est très bien passé. En tout état de cause, ces instances ont permis de démultiplier la démarche et de faire en sorte que les élus soient informés».*

Mme Duchène estime regrette que le fonctionnement de la concertation dans les instances locales soit encore trop *«descendante».* *«Les participants ont réagi en fonction d'un projet qui leur était soumis, alors que dans les groupes de travail thématiques, ce sont eux qui ont fait le PDU».*

Les Comités techniques locaux

Les Comités techniques locaux semblent avoir été le maillon faible du dispositif. En effet, la volonté d'associer les communes a été limitée par un calendrier très serré. Toutefois, Mme Duchène insiste sur la nécessité de fixer un calendrier strict : *«cela a été très productif pour les groupes».*

Deuxièmement, il y a eu un décalage dans la mise en place des différentes instances. Ainsi, à l'été 1998, le diagnostic régional effectué par les groupes de travail était terminé. Ces groupes entraient dans une phase de proposition tandis que les Comités techniques locaux se mettaient en place.

Dans la synthèse des diagnostics des groupes de travail, il n'y a pas eu de modification de contenu, *«rien n'a été ajouté, ni retranché»*.

Le diagnostic a été présenté aux instances départementales, puis il est revenu aux groupes de travail pour être enfin présenté au comité de pilotage. *«C'était un «diagnostic partagé» mais où le niveau local n'a sans doute pas eu assez de place»* regrette Mme Duchène.

Le *«passage de relais aux élus locaux»* a été l'un des problèmes majeurs de la concertation du PDU. Cela est dû, pour Mme Duchène, au fait *«que parfois les techniciens ont du mal à parler à leurs élus»*, et, d'autre part, au mauvais fonctionnement imparfait des instances départementales. *«Là où elles ont moins bien fonctionné, le message n'est pas passé»*.

Mme Duchène insiste sur l'importance de la volonté politique pour réussir ce type de démarche. Elle cite, à titre d'exemple, les départements des Hauts-de-Seine et de la Seine Saint-Denis, ainsi que les villes de Cergy-Pontoise et Evry, où *«les élus ont répondu présent et ça a très bien marché»*.

A la question de la faible implication des élus de Grande couronne dans la démarche, Mme Duchène souligne la difficulté de communiquer sur un objet inconnu (le PDU) sur lequel on demande en même temps un avis.

Le Comité exécutif et le Comité technique

Dans l'organisation du PDU, d'autres instances ont été mise en place. A l'usage, le Comité exécutif s'est avéré peu opérationnel dans cette phase d'élaboration concertée.

Réunissant les «institutionnels» et les entreprises de transport, le Comité technique, a été, selon Mme Duchène, *«très utile»* à la concertation.

Le Comité spécialisé «réseau principal»

Ce Comité a été difficile à intégrer à la concertation. Deux raisons à cela : le caractère flou du concept de «réseau principal» en termes juridiques et la difficulté à définir l'objet des discussions.

«Face à ces difficultés, on a décidé de rassembler tous les maîtres d'ouvrage exploitant des infrastructures et les entreprises de transports collectifs. La coprésidence du comité était assurée par l'État et la Région».

La définition d'un réseau principal a été problématique. *«Fallait-il le définir par rapport à la voirie, au réseau de transports en commun, au réseau cyclable ?»*. Pour assurer sa définition, la décision a été prise de consulter les instances départementales, de façon à ce que chacune précise les critères de sélection pour définir le réseau principal. *«Trouver des cohérences à partir de ces définitions a été difficile, mais un consensus a pu finalement être dégagé»*.

Mme Duchène estime que *«pour travailler à l'échelle régionale, il faut hiérarchiser les choses ce qui n'est pas toujours facile»*.

Le Groupe des scénaristes

Les groupes thématiques étaient chargés de formuler des propositions d'action sous formes de fiches limitées à 20 par groupe. *«On s'est retrouvés avec 179 propositions concrètes. A partir de là, on s'est réunis au sein d'un petit groupe de travail pour essayer de construire des scénarios différenciés. Mais la méthode PDU ne s'y prêtait pas. Pourquoi d'ailleurs construire des scénarios ?»*.

A ce stade, le groupe s'est adjoint les compétences d'un groupe d'experts («*explicitier à d'autres, ça aide à synthétiser*»). Pour Mme Duchène, cet apport a été très bénéfique pour le projet final.

La concertation informelle

Cette phase a répondu à 2 objectifs :

- «communiquer sur ce qu'était un projet mal identifié par les élus de base et le grand public»
- «demander leur avis aux franciliens»

Mme Duchène admet que les actions de communication auraient pu être encore plus intensives. «*C'est un problème de financement : nous avons eu environ 2 millions de Francs pour la communication, il aurait peut-être fallu 10 millions (soit l'équivalent du coût estimé de l'enquête publique de juin)*».

L'enquête publique du PDU

L'enquête publique est, aux yeux de Mme Duchène, un outil peu adapté à un PDU, qui n'est pas un projet opérationnel. «*Il faudra plus tard trouver d'autres procédures*», conclut-elle.

- L'organisation de 3 journées sur des thèmes (vélo avec le CERTU, stationnement, aménagement de voirie)

Selon Mme Dula, *«la concertation a été bien acceptée en interne. Il y a eu des représentants DDE dans chaque atelier thématique (choisis au GEP et dans les arrondissements)».*

«En ce qui concerne l'organisation des réunions, on pouvait faire appel à un bureau d'études extérieur, mais cela risquait de démobiliser la DDE. Il fallait sensibiliser les «territoriaux». Plusieurs réunions ont été nécessaires pour «faire passer le message», mais Mme Dula pense «qu'aujourd'hui, on peut vraiment compter sur eux. Ils nous ont beaucoup aidé matériellement pour la concertation. Et je pense qu'ils le feront aussi pour l'enquête publique».

Un bilan en interne ? *«ça n'a pas été envisagé».*

Le travail technique

Mme Dula expose le déroulement de la démarche : *«une fois tous les partenaires réunis, on a effectué des réunions d'information au niveau départemental, puis des réunions techniques dans les 5 groupes de travail. Une trentaine de réunions ont ainsi eu lieu».*

L'élaboration du PDU a démarré par la réalisation d'un diagnostic départemental, sur la base d'un questionnaire envoyé aux communes. *«C'est vrai que ce questionnaire a été fait dans l'urgence. Il a surtout été centré sur les déplacements, pas sur ses liens avec l'urbanisme. Mais, on s'est préoccupé des déplacements dans les quartiers enclavés, qui sont le principal problème de la Seine-Saint Denis».*

«Dans un deuxième temps, on a procédé à l'analyse par secteur des réponses au questionnaire. On avait fait une synthèse par secteur, puis une synthèse générale. Les grands traits du diagnostic font ressortir le déficit des liaisons interbanlieues, des problèmes de coupures urbaines et des problèmes de tarification».

Dans un troisième temps, le travail s'est centré sur le réseau principal, *«Quand on l'a défini, les élus nous ont reproché de ne pas faire la desserte fine du quartier. De là l'idée de faire les PDU locaux. On a aussi fait un sous-groupe «réseau cyclable» au niveau du département : on a réuni les 5 groupes début janvier, et on a élaboré, avec les associations et les élus, un schéma départemental».* De manière générale, *«les associations nous ont apportés beaucoup».*

La participation des collectivités locales

Les communes

Selon Mme Dula, *«les communes ont bien participé, à une ou deux exceptions près. Au niveau des réunions sectorielles, soit l' élu se déplaçait lui-même, soit il envoyait ses services techniques. Au niveau départemental, en revanche, les élus venaient aux réunions. Aux dernières réunions, les élus étaient bien représentés».*

En ce qui concerne l'attitude des élus, les débuts ont été difficiles : *«à chaque réunion, se posait la question des progrès du contrat de Plan, alors que le PDU concerne des actions hors contrat de Plan, à plus court terme. On a, par exemple, récemment constitué un Comité Pôle à Aulnay. Les élus étaient réticents, mais au premier Comité de pilotage, ils étaient très satisfaits de la démarche».*

De manière générale, *«c'est difficile de trouver un pilote par action. Au départ, on pensait trouver un pilote par secteur, mais cela n'a pas été le cas. Il n'y a pas assez d'intercommunalité».*

D'après Mme Dula, la participation a varié selon les secteurs :

- «le secteur de la Plaine élargie (autour de Saint-Denis) a très bien fonctionné et les 9 communes envisagent de réaliser un PDU local».
- la ville de Montreuil aussi a «bien participé. Ils ont constitué un groupe de travail, avec Vincennes et Fontenay. Il pourrait mettre en place un comité technique local».
- «sur le secteur Nord-est, il y avait déjà une étude sur les déplacements». Mais le débat est perturbé par la question du projet de voie de désenclavement nord-sud «qui ressort systématiquement dans les discussions».
- «il en va de même avec le secteur Sud-Ouest, qui réclame une liaison Nord-Sud avec un franchissement de la Marne».
- Dans le secteur Centre, «il y a des études en cours, mais les communes ont été moins sensibilisées, à l'exception du Blanc-Mesnil».

Les Comités locaux qui vivent vont continuer et on met en place des comités d'Axes ou comités de pôles.

Le Conseil général

Le Conseil Général a adhéré à la démarche PDU et participé à toutes les réunions et groupes de travail.

«Nous avons mis en place des comités de pôle, pilotés par le STP (1 à Aulnay, 1 à Raincy) et le Conseil général y participe. En revanche, pour les Comités d'axe, il n'y en a que sur les routes nationales. M. le Préfet a saisi le Conseil Général pour mettre en place des Comités d'axes sur certaines routes départementales».

La sensibilisation du public et des entreprises en Seine-Saint-Denis

Un exemple : la difficulté à sensibiliser sur la question du stationnement

«Le problème du stationnement est très important (certaines communes l'ont compris : Saint-Denis, Montreuil), mais politiquement, c'est difficile pour un élu de supprimer des places, car il y a une forte pression des commerçants. Le problème c'est aussi que les victimes du stationnement, par exemple, ne s'expriment jamais. Ainsi, dans le Comité de Pôle d'Aulnay, on a mis les associations de handicapés, les parents d'élèves, les commerçants».

Mme Dula conclut : «globalement, la population qui ne fait pas partie du réseau associatif est difficile à atteindre. Pour pallier à ces limites, on devrait réaliser des enquêtes-ménages afin d'être au plus près de la population».

Autre difficulté, «toucher les gens qui ne prennent pas les transports en commun. A Rosny, par exemple, on a mis en place des panneaux dans les mairies dans les centres commerciaux et distribué des questionnaires. Des agents de la DDE étaient chargés d'aller de temps en temps sur place pour vérifier la bonne distribution des dépliants».

Les réunions publiques (à l'initiative des communes)

Selon Mme Dula, «c'est dans le secteur de la Plaine élargie qu'il y en a eu le plus. La commune de Saint-Denis a fait un dépliant à l'attention des ménages. Il a été inséré dans le bulletin municipal. C'est un moyen intéressant de toucher la population, compte tenu du fait que le bulletin est distribué à l'ensemble des habitants de la commune».

A Saint-Denis, les débats étaient présidés par l'adjoint au Maire. Pour Mme Dula, «c'était assez intéressant, sauf en ce qui concerne pour les petits problèmes de quartier. Les transports collectifs ont été interpellés. Il y avait environ 50 personnes par réunion, des personnes impliquées. Pour ma part, j'ai présenté le PDU dans 2 communes en association

avec quelqu'un de la RATP ou de la SNCF. C'était une présentation pédagogique, et les gens étaient très intéressés».

Un premier bilan

Mme Dula estime *«que l'on peut mieux faire. On n'est pas des professionnels de la communication. On aurait peut-être besoin d'un bureau d'études pour toucher la population qu'on ne touche pas, les automobilistes, par exemple. Et puis, par la presse, les medias».*

A l'échelle du département, il est apparu trop cher (5 MF) de faire une enquête-ménage (*«pour toucher les habitants, il faut des interviews»*). Le questionnaire PDU *«a véhiculé le message de réduire l'usage la voiture. Mais parfois de banlieue à banlieue, c'est difficile. On a proposé des pistes cyclables, des améliorations sur les lignes de bus (le problème de la tarification est venu très fortement, mais c'est très complexe)».*

Selon Mme Dula, *«les entreprises de Seine-Saint-Denis n'ont pas été impliquées, sauf au travers de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers. Certaines, comme Nestlé ou Eurodisney (Seine-et-Marne) ont sensibilisé leurs employés, en mettant en place le covoiturage».*

Concerter pour mettre en œuvre les orientations du PDU : oui, mais comment ?

Une pédagogie par l'action, mais aussi par le débat

Pour Mme Dula, *«le fait que le PDU soit un document d'orientation pose problème. Il n'y a rien d'imposé sur le stationnement, alors que c'est un domaine maîtrisé par les élus municipaux. Même si on ne connaît pas la portée du PDU, il faudra procéder par de petits aménagements. C'est par ces actions qu'on y arrivera . C'est cela l'objectif du PDU : dans le court terme, faire des aménagements pour améliorer les choses. Dès qu'on fait du concret, c'est bien».*

«La démarche pédagogique globale est difficile. Je pense qu'on y arrivera aussi en impliquant les écoles, c'est sûr, mais aussi la presse. Il y a eu une conférence de presse avec Le Parisien, qui était intéressé par la problématique des vélos. Ils ont joué le jeu».

Mais si Mme Dula *«croit beaucoup à ces comités de pôles et d'axes, ainsi qu'à des études locales pour sensibiliser les habitants, il faudrait aussi un grand débat à l'échelle du département ou de la région, notamment sur la maîtrise de l'extension pavillonnaire périphérique (qui conduit dans de nombreux cas au surendettement des ménages). La question est de savoir comment le faire».*

L'organisation de l'enquête publique du PDU (juin 2000)

Mme Dula décrit la démarche envisagée : *«en mars prochain, on organisera une réunion de concertation avec tous les élus pour préparer l'enquête publique. Nous sommes en attente des directives de la DRE. Pour l'instant, on s'oriente sur le schéma suivant :*

- Commission d'enquête désignée par le Tribunal Administratif de Paris
- 1 ou 2 réunions publiques par département
- des panneaux d'affichage + 1 registre par commune, par Préfecture et sous-Préfecture

Côté communication, on fera paraître un article à insérer dans les bulletins municipaux avant l'enquête».

FORMATION C

USAGER

VERT

Compte rendu de l'entretien réalisé le 01 12 1999 avec M. Yann Fradin

Directeur de l'association Espaces / Ex-Président fondateur de l'association Val-de-Seine Vert

Présents : M. Paul Lecroart, M. Laurent Perrin, M. Augustin Rossi (IAURIF)

Après quelques considérations générales sur l'étude «*Démocratie participative & Aménagement régional*», la rencontre s'articule autour de trois grands thèmes :

- les changements en matière de participation au niveau des acteurs non institutionnels
- la nécessité de mieux impliquer les corps intermédiaires (associations, entreprises)
- une réflexion prospective sur la participation à l'échelle régionale

Considérations générales sur l'étude

Il regrette que l'étude «*Démocratie participative & Aménagement régional*» ne comporte pas d'étude de cas sur des villes de banlieue (Saint-Denis, ville nouvelle, ou ville de taille moyenne, par exemple) ou de structures intercommunales (Parcs naturels régionaux, district du Plateau de Saclay, charte intercommunale d'environnement).

Il insiste sur la nécessité de décrypter le rôle des élus locaux, des associations, du syndrome NIMBY (Not In My Backyard, «*pas près de chez moi*»), qui est souvent la première étape d'une prise de conscience plus large.

1. Les changements en matière de participation

Selon M. Fradin, les choses «*ont énormément bougé du côté des acteurs non institutionnels*» depuis la parution, en 1993, de son article «*En langage urbain, communiquer se dit dialoguer*» (cf. bibliographie). En revanche, «*ça n'a pas évolué du côté des institutions. On attend une réforme de l'enquête publique, mais la Commission Nationale des Commissaires-enquêteurs s'est complètement endormie. Et les commissaires-enquêteurs sont de plus en plus catastrophiques*».

M. Fradin évoque toutefois une enquête publique dans le Val de Seine avec un commissaire-enquêteur «*exceptionnel*». «*Celui-ci a contacté l'association. Je n'avais jamais vu ça. Il est venu nous voir dans les locaux de l'association, et ça non plus, je ne l'avais jamais vu. Elle nous a donné le dossier pour l'étudier. Seulement, elle n'a pas utilisé la possibilité qu'elle avait de prolonger l'enquête publique... Par contre, il a permis à l'association d'envoyer son dossier hors délai (quelques jours), d'un commun accord*».

Le citoyen de base a pris l'habitude d'intervenir davantage.

Les citoyens sont souvent des «*experts autoproclamés*» qui peuvent même être des élus locaux d'opposition. «*Par exemple, à Grenoble, à Angoulême ou à Fréjus, des citoyens ne représentant qu'eux-mêmes ont fait couler des élus locaux. Ce sont des «zorros» locaux, qui se passionnent, étudient et se battent pour une cause. C'est le type qui se dit «je paie de plus en plus d'impôts pour des projets scandaleux, pour des bureaux d'études qui touchent des millions et ne finissent pas le travail.»*».

«*Le phénomène NIMBY est très présent, mais il y a aussi le phénomène de «l'incorrup-tible». Et si ce dernier a un écho dans la société, c'est parce qu'il pose les problématiques correctes. Il y a des grosses erreurs en amont*».

« Par exemple, dans la petite ceinture, dans les quartiers à hauts revenus de Paris (Passy), dès que quelqu'un entend qu'un projet va se mettre en place, et que ce projet va altérer le cadre de vie, il s'organise, fait passer une pétition... ».

Les associations s'organisent et mûrissent.

Ce qui est nouveau, d'après M. Fradin, *« c'est que les associations locales se fédèrent. Environnement 92 regroupe plusieurs dizaines d'associations des Hauts-de-Seine, de tout bord politique (elles sont environ à 60% de sensibilité plutôt conservatrice) ». L'aménagement urbain et l'environnement sont des thèmes fédérateurs.*

Le syndrome NIMBY se dépasse avec le temps : *« se mettre ensemble, ça fait évoluer, c'est déjà de la citoyenneté. Mais il faut qu'il y ait une démocratie interne à l'association ». « Plusieurs associations NIMBY qui se fédèrent, comme dans le Val de Seine, ce n'est déjà plus pareil ».*

« Les associations changent si on les intègre dans un autre processus. Mais il est très difficile de faire vivre une association purement propositionnelle ».

« A part Val-de-Seine Vert, toutes les associations sont communales ou infra-communales. Et ça se comprend, parce que la démocratie est structurée au niveau communal. La Mairie, en plus, est en charge de l'urbanisme. C'est donc à ce niveau-là que le débat a lieu. Au Conseil général, il est difficile de toucher les élus. La commune est le lieu le plus palpable pour le citoyen. D'autre part, c'est le seul niveau de subventionnement pour les associations d'environnement (à part l'Etat, la DIREN pour les associations importantes). Les conseils généraux (en tout cas dans le 92) et le CRIF refusent de subventionner ces associations pour le fonctionnement ».

Les structures et associations gestionnaires sont peu consultées.

« Peu d'entre-elles ont les moyens d'envoyer quelqu'un aux réunions. Au sein d'Espaces, on essaie d'intervenir dans toutes les enquêtes publiques, mais il faut avoir une grande disponibilité ».

Mais la consultation demeure insuffisante. *« Aujourd'hui, dans toutes les procédures de concertation, les structures « qualifiées », mais peu visibles, ne sont absolument pas consultées, à l'inverse des structures prévues par ces textes (syndicats de communes, établissements publics) qui ne s'expriment (peu) que sur leurs préoccupations propres. Les collectivités voisines ne veulent, en général, pas gêner les projets de leurs consœurs voisines. Seules les chambres consulaires émettent des avis circonstanciés (souvent proches des positions écologistes, de développement local, à l'exception des questions de circulation) ».*

2. Deux acteurs essentiels à impliquer dans la participation

Mobiliser les corps intermédiaires

« Les corps intermédiaires constitués, qu'ils soient ou non labellisés, doivent prendre beaucoup plus la parole, même si ça fait peur aux élus. En France, les corporations sont refusées par la tradition jacobine. Mais, au fond, est-ce qu'on peut faire sans elles ? ».

Entendre tout le monde

« Il faut entendre tout le monde, l'érudit et l'association. Internet facilite tout ça : l'idée d'un bonhomme peut devenir très vite une idée collective ».

« Il faudrait impliquer les entreprises aussi. Mais ce n'est pas dans leur culture. Par exemple, une énorme entreprise comme Renault, à Guyancourt, devrait être associée aux réflexions sur les transports en commun ».

Utilité publique, financement et indépendance des associations

Pour M. Fradin, *«la structure associative a l'avantage d'une logique de projet, la souplesse de l'entreprise et son autonomie. Mais ce n'est pas forcément la seule à avoir ces avantages».*

Mais *«il est difficile aujourd'hui de discerner le bon grain de l'ivraie parmi les associations. Certaines d'entre-elles sont clairement d'utilité publique et qui dit utilité publique, dit financement public. Nous [Espaces], en ce qui nous concerne, nous avons des contrats d'objectifs triannuels avec nos partenaires, les communes, le Conseil général, VNF...».*

Dans la pratique, cela pose un problème d'indépendance aux associations. *«On n'a pas l'habitude, en France, de se faire contredire, voire attaquer, par celui qu'on finance. Evidemment, il est délicat de faire un recours la veille de l'obtention de subvention. Mais c'est un jeu d'acteurs, il y a des logiques d'acteurs».*

Toutefois, il y a un risque : *«l'association qui se notabilise n'a plus la même indépendance sociale».*

3. Créer les conditions d'une élaboration collective

Créer des lieux de débats

Au niveau régional, *«on pourrait penser à des lieux d'information et de débat, des lieux décentralisés et insérés dans la ville, des sites Internet, pourquoi pas à la Villette ?».*

«Les administrations doivent s'ouvrir au public, se mettre à leur portée. Par exemple, les enquêtes publiques devraient avoir lieu le dimanche, faire des comptes rendus, une meilleure publicité».

De manière générale, *«les lieux d'élaboration collective sont sous-exploités. Peut-être faudrait-il réfléchir à des incitations financières...».*

Le maire animateur de débats

Pour M. Fradin, il faut inverser la démarche actuelle, et *«aller voir la population quand on n'a pas encore de projet. Aujourd'hui, c'est tout le contraire qui se passe, on est dans une logique de maire bâtisseur régalien. Il faut que l'élu devienne un «animateur de débats»».*

«Si l'on est dans l'élaboration collective, c'est au maître d'ouvrage de le faire. En tout les cas, c'est à un acteur public et non pas à une agence de communication, même si elle peut aider».

Il faut aussi, selon M. Fradin, une presse et une communication indépendantes de l'animateur du débat.

Les associations doivent se professionnaliser

Il faut aussi *«instaurer des commissions techniques qui fassent des propositions, aider les associations à se professionnaliser».* Les élus et les techniciens ressentent la plupart du temps les associations comme des concurrents, comme des empêchements «d'aménager en rond», alors qu'elles devraient, selon M. Fradin, être considérées comme des partenaires à part entière.

«Il y a deux exemples où la réflexion des citoyens a devancé celle des «experts» : le nucléaire et le SIDA. Si on compare avec l'urbanisme, on se rend compte qu'il faut être en temps réel. Si on arrive trop tard, c'est déjà la m. !».

«Pour le secteur de l'environnement, il faut une professionnalisation très forte, c'est le grand enjeu pour les 20 prochaines années. Comme la culture ou le social. Par exemple, la LPO (Ligue de Protection des Oiseaux)...».

Mais, en contrepartie, les associations doivent accepter un droit de regard sur leur fonctionnement interne. *«Il faut faire des audits sur la vie démocratique de la structure associative».*

Le rôle des outils de communication

M. Fradin estime que *«les nouvelles technologies permettent une démocratisation de l'information et facilitent l'élaboration collective (via e-mail, diffusion rapide, pétitions). Reste la question de la démocratisation réelle, qui réside d'une part dans l'accessibilité au medium, puis dans une meilleure compréhension des enjeux».*

Pour conclure, il cite l'exemple d'une concertation qui marque un progrès : celle sur le «Schéma départemental des Espaces naturels sensibles (92)». Pour lui, il s'agit là d'une démarche intéressante :

- la consultation des associations s'est faite en amont de l'étude,
- une carte blanche a été donnée au bureau d'études pour rencontrer qui il voulait,
- le CAUE 92 a organisé des journées de formation sur ce thème avec les associations,
- le Conseil général des Hauts-de-Seine a mis à disposition un animateur pour conduire des réunions communales,
- le projet de schéma a été mis en ligne sur Internet.

Il manque cependant une animation locale des débats dans les communes par les élus locaux (avec les associations d'environnement, par exemple), pour confronter les projets avec les habitants, condition de la réussite de cette politique sur le long terme.

Compte rendu de l'entretien réalisé le 25 11 1999 avec MM. Jean Marcheras, Jean Gilbert et Jean-Pierre Lerosey

Association des usagers des transports

Présents : M. Paul Lecroart, M. Laurent Perrin, M. Augustin Rossi (IAURIF)

Présentation des personnes interviewées

M. Jean Gilbert est président de l'AUT et Président du Comité des usagers du RER B (Vallée de Chevreuse)

M. Jean Macheras est Secrétaire général de l'AUT et Vice-président de la FNAUT nationale

M. Jean-Pierre Lerosey est Trésorier de l'AUT, et Président du Réseau Transport Saint-Denis (Seine Saint-Denis)

La rencontre se déroule autour de deux grands thèmes :

- Le rôle et l'activité de l'association
- Le point de vue de l'AUT sur la concertation du PDU d'Ile-de-France

1. Rôle et activité de l'AUT et de la FNAUT

Présentation générale de la FNAUT (nationale) et de l'AUT (Ile-de-France)

La FNAUT (Fédération Nationale des Associations des Usagers des Transports) regroupe environ 150 associations spécialisées dans des domaines relatifs aux transports (ferroviaire, bus, modes de déplacement «doux», etc). Chaque région est représentée, même si le poids de la Fédération est inégal selon les régions (présence forte en Ile-de-France en nombre d'associations mais faible en nombre d'adhérents par rapport à la population, présence associative faible en Poitou Charente, par exemple).

L'AUT est une coordination d'associations en région Ile-de-France. C'est une structure horizontale, un regroupement d'associations où chacune garde sa liberté d'action.

Les sigles AUT et FNAUT sont équivalents. On utilise tantôt l'un, tantôt l'autre, en fonction de l'interlocuteur en présence (FNAUT Ile-de-France pour le gouvernement, les organismes officiels, AUT pour le grand public).

La FNAUT compte environ 500 adhérents individuels et des adhérents de droit. 25 associations locales sont également membres de l'association.

D'après M. Macheras, les associations regroupées au sein de la FNAUT sont *«bien connues des pouvoirs publics, mais peu connues du grand public»*. *«C'est le problème associatif en France. Le mécénat s'exerce vers l'étranger (ex. : Médecins du Monde), et pas à l'intérieur du pays, ni en termes de cadre de vie. C'est dommage, car les Français ont un élan associatif remarquable»*.

Le profil socioprofessionnel des adhérents est plutôt *«diplômé»*, et ce sont souvent des personnes très pointues dans le domaine des transports. Il s'agit de personnes engagées par ailleurs dans la vie associative ou syndicale (Secours catholique, parents d'élèves, etc.) et qui ont donc d'autres appartenances.

D'une manière générale, *«il est difficile de mobiliser les usagers autour des transports»*. *«On subit les transports. Pour l'usager, plus vite il a quitté le TC, mieux c'est»* dit M. Macheras. *«Entre la maison et le travail, il faut que ça se passe le plus vite possible»*.

Le financement

L'AUT a, jusqu'il y a peu de temps, bénéficié des subventions de la RATP et de la SNCF. *«Pour éviter des risques de manipulation, on a décidé de changer. Ce ne sera plus une subvention, de l'argent sera versé en rémunération des prestations qu'on leur aura fournies»*. Des demandes de subvention ont été effectuées auprès du Conseil Régional d'Ile-de-France et des 8 Conseils régionaux.

Au niveau régional, estiment nos interlocuteurs, il est très difficile, à l'heure actuelle, d'obtenir des subventions.

Les activités de l'AUT

Les activités de l'association se divisent en deux grands domaines :

- Politique générale des transports (écologie, cadre de vie) ;
- Défense de l'usager (contestation des amendes, etc.).

Plus précisément, l'AUT agit à la fois auprès des exploitants (RATP, SNCF, ADATRIF, APTR), du Syndicat des Transports Parisiens (STP), des maires, des conseillers généraux et régionaux, de l'Etat et de ses services techniques.

Parmi ses activités permanentes :

- médiation auprès de la RATP et de la SNCF pour la défense individuelle des usagers (l'association traite plus de 50% des amendes contestées aux médiateurs de la SNCF et de la RATP) ;
- représentation aux Conseils d'administration de la RATP et de la SNCF ;
- participation à des groupes de travail avec les exploitants, les élus, l'administration ;
- réunions régulières des adhérents ;
- publication d'un bulletin diffusé à 500 exemplaires, interventions auprès des médias.

L'AUT est une association de consommateurs agréée par le Ministère des Finances. La FNAUT a demandé son agrément au Ministère de l'Environnement.

En ce qui concerne la certification, l'AUT a été, avec l'association Léo Lagrange, pilote pour la certification d'un bus. *«La SNCF souhaite que nous nous investissions davantage, car elle a besoin du point de vue de l'usager. Le but de la certification est de faire en sorte que la ligne certifiée s'engage à assurer la qualité de son service»*.

M. Gilbert rappelle à ce propos que la ligne B du RER est en cours de certification.

«Notre boulot, résume M. Machéras, c'est le suivi, le contrôle permanent, sans arrêt. Nous effectuons des audits réguliers. On est des relais des pouvoirs publics lorsque des adhérents nous écrivent pour nous signaler une défaillance».

L'AUT est une force de proposition, comme en atteste la publication de la plaquette *«Demain, le tram en Ile-de-France»*, réalisée avec un financement de l'ADEM .

L'association estime avoir un caractère revendicatif (*«On ne négocie pas, on revendique»*).

Bien qu'elle possède une certaine capacité d'expertise, l'AUT *«n'est pas un bureau d'études»*. *«Mais on a des gens très impliqués dans certains domaines. J'ai moi-même été auditionné par le Conseil Régional sur l'insécurité dans les transports»* rappelle M. Gilbert.

2. Le bilan de la concertation sur le Plan des Déplacements Urbains en Ile-de-France (PDU)

La participation de l'AUT aux groupes de travail

M. Machéras a participé à l'instance départementale de Paris.

M. Gilbert a participé aux groupes thématiques «Aménagement, urbanisme, environnement urbain» et «Stationnement».

M. Lerosey a participé à l'instance départementale de la Seine Saint-Denis.

Au sein de l'association, 10 personnes ont été mobilisées par la concertation PDU. *«Chacun y est allé de son côté. On se connaît, on a les mêmes idées, même s'il est vrai qu'on aurait pu se concerter entre nous. Avec toutes les réunions du PDU, si en plus il en faut d'autres, vous risquez la «réunionnité»».*

Considérations générales sur la concertation PDU

M. Gilbert constate que *«400 personnes se sont réunies au niveau des groupes thématiques et cela pendant plusieurs mois. Mais au niveau local, il n'y a pas eu de diffusion de l'information sur ces discussions. On a senti que tout ce que la DRE (Direction Régionale de l'Équipement) a communiqué (dépliant paru au mois de mai) était très en deçà des objectifs de la loi».*

M. Lerosey craint que *«l'on se retrouve à présent devant le pouvoir des maires, où la culture «bagnole» est très forte».*

Pour M. Machéras, il y a *«dans cette «concertation débridée» du PDU, un aspect positif et un aspect négatif. L'aspect positif, c'est le débat, qui nous a permis de nous connaître, ça diffuse des idées, ça fait parler. On rencontre des partenaires inhabituels. Mais l'aspect négatif, pour moi, est le fait de savoir si trop de concertation formelle ne nuit pas à la concertation réelle. C'est une manière habile de noyer le poisson».*

«On a parlé d'égal à égal. Mais les conditions de participation sont contraignantes. Ça se passe en journée, vous avez des réunions le matin, l'après-midi, c'est «en fournée»».

«Je ferais un parallèle avec l'élaboration du SDRIF (Schéma Directeur de l'Ile-de-France) en 1994. C'était, au bout du compte, un catalogue fait pour faire plaisir à tout le monde. Une auberge espagnole. Le problème du SDRIF est qu'il n'y a pas d'idée directrice, et cela se fait sentir au niveau du PDU. Alors, nous, on a essayé, avec l'association Ile-de-France Environnement, de modifier le SDRIF. Il y a eu concertation «formelle» encore une fois, des grosses messes, 500 personnes à la Sorbonne, des réunions dans tous les coins, mais pas de véritable concertation. Avec le PDU, c'est un peu pareil».

«On a abouti au document PDU. C'est très bien, mais c'est un catalogue à la Prévert, 127 propositions pour dire «on a pensé à tout». Certaines de ces propositions impliquent des modifications, du POS, par exemple. Au fond, il y a des idées fondamentales qui sont noyées dans des idées secondaires. Et en plus, très peu de personnes liront ce document, et les documents adressés au grand public...».

M. Gilbert considère que (lors de la concertation) *«on a parlé local, mais pas sur les grandes infrastructures car, disait-on, elles étaient «hors PDU». Même si le constat global a été de dire que les connexions interbanlieues sont insuffisantes...».*

Le travail dans les instances locales

M. Lerosey estime *«que les choses n'ont pas été simples au niveau local, surtout avec les techniciens locaux et les élus. Mais ça a quand même permis une grande discussion d'idées. Maintenant, il y a les PDU locaux, on verra ce qui se passe. Avant, tant qu'on était «chapeautés» par la DDE, les choses allaient plus ou moins bien. Même si actuellement je suis en froid avec la ville Saint-Denis, il faut reconnaître que la DDE a joué le jeu».*

M. Lerosey décrit les rencontres. *«C'étaient des grandes messes avec le Préfet, où chacun envoyait son technicien, des maires ou leurs adjoints. Après, on travaillait par sec-*

teur géographique. Quant à nous, nous étions invités en tant que FNAUT Ile-de-France». «Il y a eu le problème de la disponibilité et le problème de la compétence. L'adhérent de base doit pouvoir apporter quelque chose, sinon ça ne sert à rien».

Pour M. Machéras, «à Paris, c'était très formel. Une «messe», avec Chantal Duchesne (chef de projet du PDU) en «grande prêtresse». Et il y avait même un compte rendu qui vous était envoyé après chaque réunion ! Paris, vous savez, est une forteresse assiégée. J'ai réussi une fois à être reçu par le maire...».

Pour M. Gilbert, «dans l'Essonne, c'est le côté noir du PDU. Dans le 75, c'est pareil. Dans les Hauts-de-Seine, il y a eu des réunions publiques. Mais elles ont été très inégales, ça dépendait des maires».

Sur le contenu des rencontres, «le problème le plus difficile a été de parler des déplacements doux. Il y a eu des frottements. Mais progressivement les choses se sont mises en place. Globalement, il y a eu des démarches inégales, parmi les 40 communes que compte le département. La grande banlieue revendique beaucoup plus la culture de la voiture. En Seine Saint-Denis, en ville, les taux en équipement automobile sont relativement bas, proches de Paris (même si ce n'est pas pour les mêmes raisons). Mais plus on s'éloigne des villes, plus ce taux augmente».

M. Gilbert ajoute que «le vélo est souvent dans les communes de banlieue associé à un loisir et n'est pas considéré comme un moyen pratique pour faire des activités quotidiennes (faire des courses)».

M. Lerosey évoque une enquête d'utilité publique sur la mise à 2 fois 4 voies de l'A86. «4 communes étaient concernées : Saint-Ouen a dit oui, les 3 autres ont dit non, en évoquant le PDU. Cela montre que, du moins en Seine Saint-Denis, ça commence à faire son chemin».

M. Gilbert insiste sur «la nécessité d'appliquer les règlements que va générer le PDU».

Considérations sur la communication grand public

A la question de savoir «Comment aurait-il fallu faire ? (la concertation)», M. Machéras évoque la «troisième voie», c'est-à-dire faire choisir le public, en lui expliquant clairement les avantages et les coûts des solutions envisagées (exemples : «Réseau Vert», bus, etc.). «On ment aux gens, on ne leur explique pas que le partage de la voirie a des avantages mais pose aussi des inconvénients». Il propose un référendum pour savoir «si les gens sont prêts à faire des concessions».

Sur la question de la communication «grand public» effectuée autour du PDU, l'AUT répond «qu'elle a été menée par la DRE, on n'a pas été consultés à ce sujet». Il considère de manière négative le questionnaire distribué aux franciliens («incolore»). «Le grand public reçoit des choses pour bébés».

Au-delà de l'idée de referendum, il s'agit de «provoquer le débat, de faire réfléchir les gens».

M. Gilbert insiste sur la nécessité «d'agir au niveau des jeunes, des élèves et, par ce biais, sur les parents».

M. Machéras propose que «l'on fixe des objectifs chiffrés. Par exemple, une ligne de bus doit rouler à 15 km/heure. Tant qu'elle ne le fait pas, on n'arrête pas, le problème est posé». Selon lui, «il faut des objectifs vérifiables par tout un chacun». «Un autre exemple : dans une ville dense, tout enfant doit pouvoir aller à son école à pied. Si un parent peut prouver que tel n'est pas le cas, on continue, jusqu'à ce qu'on ait résolu le problème».

Pour la suite du PDU, l'AUT attend la mise en place des Comités d'axe et de l'enquête publique. «On s'efforcera de mobiliser tous les adhérents».

Les entreprises ne sont pas du tout mobilisées par le PDU, «encore moins que les franciliens».

M. Gilbert a le sentiment qu'autour de lui «personne ne s'est senti concerné par cette affaire».

M. Lerosey estime que «la communication au niveau régional sur le PDU a été nulle».

En conclusion, quelques propositions pour développer la participation des associations

D'une manière générale, l'AUT estime que les associations ne reçoivent pas les informations assez régulièrement et qu'elles n'ont pas suffisamment de militants pour intervenir au niveau régional.

Elle propose un «contingent d'heures» pour les membres d'association qui sont en lien de façon régulière avec les administrations. Ces heures permettraient à ces membres de pouvoir de libérer de leurs obligations professionnelles pour pouvoir se consacrer à leur activité associative. En effet, le poids de la vie professionnelle a plusieurs fois été pointé comme étant un frein majeur à l'engagement associatif.

Compte rendu de l'entretien réalisé le 25 01 2000 avec M. Georges Gontcharoff

Association pour la démocratie et l'éducation et l'éducation locale et sociale (ADELS)

Présents : MM. Paul Lecroart, Laurent Perrin, Augustin Rossi, Pierre-Marie Tricaud (IAURIF)

L'entretien se déroule en deux temps :

- l'état actuel de la participation
- quelques pistes de réflexion

M. Gontcharoff explique, dans un premier temps, qu'il anime actuellement deux observatoires d'initiatives locales de participation, l'un au niveau national créé par l'ADELS en 1995 et l'autre dans le XX^{ème} arrondissement. Au niveau national, l'observatoire fonctionne en réseau. Il s'agit, sur la base d'entretiens, d'un décryptage collectif d'expériences locales de participation et d'une mutualisation des expériences.

Il évoque un travail qu'il a remis en octobre 1998 à la Commission Interministérielle des Villes (CIV) en liaison avec le Conseil National des Villes et le secrétariat d'Etat à la Ville sur la place de la participation des habitants dans les contrats de ville finissants.

M. Gontcharoff précise qu'il a toujours travaillé à l'échelle communale, voir infracommunale, et qu'il connaît peu de dossiers supracommunaux urbains concernant la participation citoyenne. En revanche ; les cas ruraux sont beaucoup plus nombreux, en liaison avec le mouvement du développement rural.

Quels sont les freins à la participation ?

Une réflexion sur la «base sociale»

La participation, pour lui, se résume au problème de l'élargissement de la base sociale. Il cite Albert Meister, pour qui *«l'association est un luxe des classes moyennes ascendantes»*. Ainsi, dans le XX^{ème} arrondissement de Paris, les 2500 personnes qui participent régulièrement à la vie locale appartiennent, pour une large majorité, aux couches moyennes (intellectuels, artistes). *«On ne trouve pas le haut-de-gamme ni rien de ce qui est en-dessous (exclus, marginaux)»*.

«Le Nord de la France constitue de ce point de vue une exception, du fait de la participation des couches populaires. Il existe à Roubaix une vraie participation prolétarienne. Mais on ne voit ni les jeunes, ni les étrangers. D'ailleurs, les femmes participent plus que les hommes. Cela est dû aux thèmes de la participation, qui sont liés à la vie quotidienne, à la proximité et par rapport auxquels les femmes se sentent immédiatement concernées».

L'absence de participation des jeunes

M. Gontcharoff regrette l'absence de participation des jeunes, qui n'adhèrent ni à la vie associative telle qu'elle est organisée de manière traditionnelle, ni aux mécanismes de participation qu'on leur propose. Et cela d'autant plus que lorsqu'ils font des tentatives pour entrer dans des dispositifs de participation, ils sont rejetés par les adultes. *«Les jeunes arrivent aux réunions en groupe, refusent le fonctionnement «traditionnel» d'une réunion, sont agressifs. Alors le groupe se soude contre ces «intrus». Il y a un rejet de la*

part des instances de concertation lorsque les jeunes veulent participer».

Pour lui, *«il n'y a pas d'espoir d'intégration dans l'immédiat . La solution : contourner ce blocage intergénérationnel comme à Roubaix, où il existe des Conseils de quartier, d'un côté, et des Conseils de quartier jeunes. La Municipalité les consulte et les concerta parallèlement mais séparément».*

Une vie associative peu ouverte

L'exclusion de certaines catégories de population à la participation serait due aussi à une dérive du fonctionnement associatif, qui se traduit par la notabilisation d'une population associative vieillissante. La participation est devenue, dans certains cas, un dialogue de notable politique à notable associatif.

Il faut bien distinguer les associations innovantes de celles qui ne le sont pas. Lorsque M. Gontcharoff parle de «notabilisation», il pense aux associations anciennes, gérant souvent des équipements et des services de voisinage, ayant une longue habitude des rapports «au sommet» avec les pouvoirs. Le plus souvent, ces associations ne fonctionnent plus comme relais ascendants ou descendants à l'égard de la masse des habitants, mais plutôt comme des écrans.

«Il faut une rénovation de la vie associative, qui passe par une reconnaissance d'une autre vie associative, liée au mouvement social, faite de groupes éphémères, combatifs, qui sont difficiles à intégrer. Alors que les autres, si dépendantes de l'argent public, ont tendance à être sages».

Un dialogue difficile avec les élus et les techniciens

Enfin, troisième frein, dit M. Gontcharoff, *«la participation n'est pas spontanée».* Et la question de la pédagogie est peu évoquée. La responsabilité est imputable aux élus et aux services techniques, qui tiennent un discours arrogant où la parole des habitants n'a aucun intérêt. *«C'est la culture de l'ingénieur, du grand corps. Cela pose le problème de la formation des habitants, de l'aide à l'accroissement de l'expertise des habitants».* Pour conclure sur ce point, il évoque l'exemple de l'absence totale de formation des architectes en matière d'écoute de la parole des habitants.

«C'est triste. On parle en France de participation depuis 1977, on parlait à l'époque «d'animation sociale concertée», et on n'a rien fait pour avoir des techniciens aptes à entrer dans cette logique».

Qualitativement et quantitativement, la participation reste marginale, *«et les habitants n'ont pas tous les torts dans cette question».*

Pour une participation élargie

Eviter que «ceux qui savent» n'accaparent le débat

Le représentativité est un problème permanent. Il faut tenir compte de cela dans toute instance participative. En général, ce sont les classes moyennes possédant un savoir qui participent. Dans le XX^{ème} arrondissement, on constate que la participation se fait à la carte, avec un fort *turn over*. C'est une démarche individuelle, sans réelle volonté d'action collective. Le Conseil est accaparé par *«ceux qui savent parler».* Il ne faut pas oublier que seule une partie des gens participent.

M. Gontcharoff évoque une expérience qui vise à combler ce déficit. Il s'agit, toujours dans le XX^{ème} arrondissement, de la mise en place de 3 collèges (instance de concertation pour chacun des 8 Conseils de quartier) composés de 13 représentants des groupes poli-

tiques de la municipalité d'arrondissement, de 13 représentants des associations et de 13 citoyens tirés au hasard dans les listes électorales.

Il faut aller vers une participation de type ascendant, conquise (Comité de quartier) qui diffère d'une conception descendante, octroyée (Conseils de quartier, à l'initiative de la municipalité, institutionnalisés et instrumentalisés par elle).

La médiation en termes d'animation

Sur la nécessité de la médiation dans la concertation, M. Gontcharoff préfère parler en termes d'animation. Il cite l'expérience des MOUS (Maîtrise d'ouvrage urbaine et sociale), des chefs de projet «astucieux» qui trouvent le moyen de faire remonter la parole des habitants. Un autre exemple : les centres sociaux comme des lieux d'animation d'une citoyenneté locale (Poitiers, qui est une «ville modèle» par sa volonté d'élargir sans cesse le cercle des citoyens participants).

Les nouvelles technologies (Internet) comme outils de médiation sont aussi une piste à explorer. A Brest, c'est en train de devenir une culture participative assez répandue.

La participation à l'échelle intercommunale

Revenant sur l'expérience de Poitiers, M. Gontcharoff rappelle que cette ville a la particularité de poser le thème de la participation à l'échelle du district. La Ville a fait le pari que les habitants peuvent parler de tout, de leur trottoir jusqu'au PDU. M. Gontcharoff a assisté lui-même à trois réunions du Conseil de quartier (1 sur le POS, 2 sur le PDU). *«Mais c'est difficile, car les gens ramènent sans arrêt les problèmes à leur porte».*

En tout état de cause, conclut-il, c'est mieux qu'en Ile-de-France, où ce type de participation est beaucoup plus compliqué. Ainsi, Colombes est en train de mettre en place un contrat d'agglomération qui reste une *«instance de spécialistes»*.

Parmi les expériences réussies, M. Gontcharoff cite enfin celle du Comité pour le débat public créé à propos du projet le Canal Rhône-Rhin, et où, d'après un journaliste, la participation des habitants a été généralisée.

«Dans un espace régional où les échelles sont emboîtées, il faut savoir jouer sur ces dernières. Ou transposer en France des grands débats à l'anglo-saxonne, sur 6 mois. Utiliser certains dossiers pour créer une conscience de l'intercommunalité (tramway Hauts-de-Seine)».

FORMATION C MISAGE P E

Compte rendu de l'entretien réalisé le 23 12 1999 avec M. Jacques Marvillet, directeur, et M. Benjamin Lemasson, chargé de secteur

Direction de l'Aménagement Urbain et de la Construction (DAUC) Ville de Paris

Présents : M. Paul Lecroart, M. Laurent Perrin, M. Augustin Rossi (IAURIF)

La rencontre s'articule autour de cinq axes :

- une présentation de la Direction de l'Aménagement Urbain de la Construction ;
- la démarche de concertation telle qu'elle est pratiquée par la Ville de Paris et pilotée par la DAUC dans les opérations d'aménagement courantes ;
- la concertation sur l'aménagement de la ZAC Paris Rive Gauche ;
- les enseignements du processus ;
- des réflexions pour l'avenir.

1. La DAUC : un rôle de maîtrise d'ouvrage urbaine

M. Marvillet présente la DAUC en mettant l'accent sur son rôle de maîtrise d'ouvrage urbaine. Cette maîtrise d'ouvrage s'exerce de l'amont à l'aval du projet. A l'amont, il s'agit de l'urbanisme réglementaire (POS, Plan de sauvegarde et de mise en valeur), de l'action foncière et du pilotage des opérations d'aménagement concédées ou non. Les sous-directions de la DAUC travaillent ensemble, de plus en plus étroitement. M. Lemasson précise que la DAUC travaille à un niveau strictement communal.

La Ville de Paris a mis en place des mécanismes de concertation qui se réfèrent aux orientations générales d'urbanisme définies par le Maire de Paris en 1996. Ceux-ci sont modulés en fonction de la nature des opérations initiées par la Ville, celui de la ZAC Paris Rive Gauche étant le plus institutionnalisé et donc le plus complexe.

2. La concertation dans les opérations d'aménagement courantes

Le travail que la DAUC effectue dans le cadre d'opérations de type réhabilitation des faubourgs parisiens et aménagement de quartiers anciens obéit au schéma suivant :

- établissement de documents d'analyse du quartier considéré, au niveau urbanistique, social, géographique, historique;
- organisation d'une réunion de concertation présidée par l'adjoint au Maire de Paris chargé de l'Urbanisme, de la Construction et du Logement, avec le Maire d'arrondissement, les associations locales, etc. Lors de cette rencontre, les documents d'analyse sont présentés ainsi que les objectifs de la Ville et l'illustration des partis envisageables. Ceci donne lieu à une discussion. La rencontre fait l'objet d'un compte rendu et celui-ci est diffusé à l'ensemble des acteurs concernés ;
- mise en place d'une exposition publique et parfois d'une réunion publique dans le quartier concerné (le public est informé par voie d'affichage, d'information, de publicité). Elle peut durer un mois, voire un mois et demi. Les habitants se déplacent, consignent leurs observations sur les projets issus de la première réunion de concertation sur un registre mis à leur disposition ;
- organisation d'une deuxième réunion de concertation avec les élus, les associations, etc., où l'on fait le bilan de l'exposition publique et on ajuste le projet en fonction des suggestions recueillies ;

- présentation du bilan de la concertation au Conseil de Paris et délibération du Conseil de Paris arrêtant le projet et engageant les procédures nécessaires ;
- organisation d'une enquête publique.

Cette procédure, souligne M. Marvillet, s'inscrit dans la concertation légale au titre de la LOV (Loi d'orientation sur la ville).

Il existe également d'autres mécanismes de concertation. A ce titre, M. Marvillet cite l'exemple des Grands Boulevards, qui est une opération de requalification des boulevards parisiens, concernant 6 arrondissements. Dans ce cadre, un «Comité Grands Boulevards» a été mis en place. Il s'agit d'une structure de concertation associant, sous la présidence d'un adjoint au Maire de Paris les Maires des arrondissements concernés, les associations parisiennes et, du côté institutionnel, la Préfecture, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris (CCIP), etc. Les travaux de ce comité se traduisent par des modifications réglementaires (POS) visant à protéger le patrimoine architectural et urbain, des améliorations de l'espace public, une charte de qualité des rez-de-chaussée commerciaux.

3. La concertation dans la ZAC-Paris Rive Gauche

Le CPC (Comité Permanent de Concertation) de la ZAC-Paris Rive Gauche a la particularité de répondre de façon fidèle aux principes de la Charte de la concertation du Ministère de l'Environnement.

Pour M. Marvillet, il existe, en matière de participation, *«un nouvel état d'esprit»*, qui consiste à vouloir travailler en commun. D'après lui, cette volonté doit être clairement affichée par le Maire de Paris.

Le cadre

Le mandat du CPC s'inscrit dans le cadre des documents d'urbanisme approuvés (PAZ, DUP). La concertation se situe dans les marges de manœuvre que permet ce cadre. Pour M. Lemasson, *«on est déjà dans une phase opérationnelle, il ne faut pas l'oublier. Et donc rester dans le cadre réglementaire établi par le PAZ et la DUP. Ce qui est dans le PAZ est donné, mais à l'intérieur on peut faire bouger des choses»*.

La méthode de travail et les outils

M. Marvillet insiste sur l'importance de la méthode. Pour lui, *«on est obligé d'avoir une méthode. Les associations nous le rappellent souvent, et elles ont raison. Elle doit faire l'objet d'un débat, car elle peut varier en fonction des thèmes»*.

La concertation est un travail *«lourd et délicat»* pour l'équipe, qui doit se dérouler dans un *«climat de confiance»*. *«Les associations ne veulent pas qu'on les trompe»*.

Secrétariat et diffusion des documents

M. Marvillet insiste sur l'importance du travail de préparation et de rédaction des comptes-rendus. Les associations souhaitent que les documents de projets leurs soient diffusés avant les réunions. Il estime que cette diffusion préalable *«est souhaitable mais elle peut aussi être dévalorisante car ces documents sont souvent très techniques»*. Il préfère qu'il y ait des réunions successives, car *«la présentation orale est beaucoup plus riche»*.

Pour M. Lemasson, *«il n'y a rien de pire qu'un sujet qui arrive trop tôt ou trop tard à la concertation. Parfois il faut anticiper, c'est notre rôle»*.

Les architectes-coordonnateurs

Le choix d'architectes-coordonnateurs extérieurs à l'Administration s'avère fondamental, en particulier pour éviter l'affadissement des projets qui pourrait résulter de la recherche d'un consensus à tout prix. *«Ce ne sont généralement pas des architectes de l'APUR, mais des appuis dans notre mission de maîtrise d'ouvrage urbaine.»*

«Leur état d'esprit par rapport à la concertation est essentiel. On leur dit qu'ils ont une double mission : conceptuelle et relationnelle, de communication et de dialogue.»

«L'architecte-coordonnateur est choisi par son ouverture au dialogue ; il joue un rôle de modérateur. Il représente le projet. Le fait qu'il participe à la concertation oblige les associations à entrer dans la logique du projet.»

Le garant

M. Marvillet fait un bilan positif du rôle du garant de la concertation. *«C'était une nouveauté. C'est un homme qui a du recul et de l'engagement dans sa fonction. Il nous aide beaucoup dans l'opération.»*

«Il a un rôle de modérateur, de désamorçage des problèmes méthodologiques. Il assiste aux réunions des groupes de travail. Il joue un rôle de prévention des conflits, dans des situations où le potentiel de conflit est fort. Il joue un rôle modérateur dans les groupes de travail.»

Sur un recours systématique à un garant dans d'autres projets d'aménagement, M. Marvillet se montre réservé. *«Cela dépend, c'est souvent à la Ville elle-même de jouer ce rôle de garant.»* Mais le recours à un garant pour certaines projets particuliers peut être utile, en raison de leur ampleur ou de leurs difficultés.

Les personnalités qualifiées

Pour M. Lemasson, *«les personnalités qualifiées apportent un regard extérieur, des compétences sectorielles et pédagogiques.»*

4. Les leçons du processus

La concertation, estime M. Lemasson, *«a enrichi le débat entre les services. Elle a permis de se poser certaines questions, de prendre en compte des alternatives. Cela a généré une transversalité positive.»*

Il est important que le maître d'ouvrage propose plusieurs variantes, mais on doit anticiper et les étudier le plus amont possible de la réalisation du projet. Sur ce plan, *«l'informatique graphique apporte des solutions extraordinaires. On peut visualiser un plan du jour au lendemain, le modifier, etc.»* M. Marvillet cite à propos de l'intérêt d'examiner plusieurs scénarios, la qualité de l'analyse et l'ouverture du débat concernant l'organisation de l'espace public aux abords de la Gare d'Austerlitz.

Le fait qu'un promoteur rencontre les associations en dehors du CPC ne pose pas de problème majeur à M. Marvillet, car il y a toujours un filtrage technique de la collectivité à travers l'instruction du permis de construire : *«nous nous gardons la possibilité de bloquer un projet si celui-ci s'écarte des orientations de base»* dit-il.

Sur la nécessaire implication des élus, M. Marvillet estime que celle-ci existe, mais n'est pas toujours visible : *«On ne voit pas toute l'implication des élus. Nous, nous voyons les élus, souvent en dehors du cadre de la concertation. Les élus s'impliquent, même s'ils ne sont pas toujours présents. Nous, les services, nous discutons avec eux. Il faudrait le dire plus aux associations...»*

Sur les avantages de la concertation, M. Lemasson pense que celle-ci «insufflé au projet des alternatives, un choix plus large, des contre-expertises. Certaines associations se sont approprié le projet. La mise en place d'une discussion peut permettre la mise en cause d'un projet».

M. Marvillet évoque deux ambiguïtés dans ce dispositif de concertation. En ce qui concerne le contentieux, «certaines associations ont tendance à poser des recours sur des permis de construire, notamment pour des motifs esthétiques» alors qu'elles sont présentes dans le CPC. «Les associations gardent leur liberté, je considère que c'est positif. Mais il faut aussi mettre des limites. Par exemple, on a mis beaucoup de temps à leur expliquer pourquoi il fallait des bureaux à l'Est, pourquoi la couverture des voies ferrées. Elles ont compris que c'était nécessaire».

En ce qui concerne, l'implication du public, M. Marvillet constate que le problème de la communication ouverte n'est pas résolu. «On n'est pas dans un mécanisme de consultation totale. Les associations et les élus, ce ne sont pas les habitants. La population ne doit pas se sentir écartée.»

M. Marvillet se dit être «demandeur d'avoir plus d'avis de la part des habitants, mais il faut pour cela trouver les mécanismes appropriés. La réunion publique, par exemple, est importante pour les habitants, même si ce n'est pas une réunion de travail. Les réunions publiques qui ont eu lieu jusqu'alors (1 par an) n'ont pas été très efficaces.»

M. Lemasson insiste sur la particularité de la ZAC, où «il y a peu d'habitants. Les associations s'intéressent à des aspects de l'urbanisme, mais peu aux habitants». M. Marvillet ajoute à ce propos que «le travail sur un quartier neuf comme Paris Rive Gauche est beaucoup plus difficile que dans un quartier ancien. Dans un quartier neuf, il y a moins d'accroches et des points d'appui beaucoup moins forts.»

5. Réflexions pour l'avenir

M. Marvillet imagine que les mécanismes de concertation vont se développer et s'enrichir à l'avenir. «Désormais, lors de la révision éventuelle du POS de Paris, on prendra beaucoup plus en compte les expériences de type CPC». Il évoque à ce sujet la multiplication des commissions extra-municipales : «au départ, il y en a eu qu'une, aujourd'hui, il y en a 20 (Grands boulevards, plan vélo, petite ceinture, etc.). Pour chaque projet important, il faudra trouver la configuration adaptée».

La problématique de la concertation à l'échelle régionale : «elle se rapproche de la problématique intercommunale». Les associations ne sont plus seulement locales, «il y a le filtrage des maires. C'est donc une problématique différente de la nôtre».

«Peut-être qu'au niveau régional, un garant est plus encore justifié que pour une concertation locale, compte tenu de la complexité et la multiplicité des acteurs en présence».

FORMATION C

USAGER

ENTRE

Compte rendu de l'entretien réalisé le 01 12 1999 avec M. Perreau-Bezouille

Adjoint au Maire de Nanterre, chargé de communication

Présents : M. Paul Lecroart, M. Laurent Perrin (IAURIF)

La discussion porte sur l'expérience des «Assises de la Ville» de Nanterre.

Bref historique de la pratique de la «démocratie directe» à Nanterre

«*La pratique de la démocratie directe à Nanterre est ancienne*», explique M. Perreau-Bezouille, qui évoque à ce titre les premiers conseils de quartier en France. «*Les élus ont une longue pratique du travail de proximité*».

Il évoque ensuite l'opération «*Les cahiers pour la ville*», préalable à la campagne de la liste d'Union de la gauche pour les municipales de 1995. «*Il s'agissait de faire participer la population à l'élaboration de la plateforme électorale. Ceci a été fait au travers d'un questionnaire très ouvert diffusé dans les boîtes à lettres et de groupes de travail avec des personnes intéressées ayant indiqué leur adresse. Le principe des «Assises pour la ville» était un engagement dans le programme de cette liste*».

Les premières «Assises pour la ville» (septembre-octobre 1997)

Comité de pilotage et désignation de l'agence de communication

Un comité de pilotage a été créé pour définir les objectifs et la méthode. Il comprenait des représentants des quatre composantes de la majorité municipale, le directeur de la communication ainsi que des représentants de l'administration communale. L'idée était d'impliquer fortement les services de la Ville.

«*C'est seulement lorsque le programme des 1ères Assises a été acté par le comité de pilotage que l'agence de communication Campana-Eleb a été contactée*» [Le travail qu'elle faisait à Saint-Ouen était connu]. M. Perreau-Bezouille précise : «*On a plutôt travaillé avec André Campana qui a été associé au groupe de pilotage*».

Sur le succès de l'opération, M. Perreau-Bezouille estime qu'un des éléments-clé a été «*la fort engagement des élus du comité de pilotage, du secrétariat général, des services*». «*La démarche a été reproduite par Campana-Eleb ailleurs, avec des réussites diverses*».

Sur l'agence Campana-Eleb, il émet un jugement positif. «*Ce sont vraiment des journalistes de terrain. Ils ont une vraie compétence journalistique*».

La méthode de travail

M. Perreau-Bezouille décrit la méthode de travail. «*Le comité de pilotage a visionné un premier film de 3 heures d'interviews d'habitants de la ville. Il en a accepté l'impertinence, les contradictions. Il s'agissait de dépasser le 1er cercle du public habituel, car à Nanterre il y a toujours les mêmes 300 personnes qui participent. Et la seule manière de briser les cercles c'est de libérer la parole des citoyens ordinaires*».

Il explique *«qu'il y a toujours un débat entre l'échelle du quartier et celle de la ville et un autre, entre la ville et l'agglomération. En cassant cela, on a réussi à faire parler ceux qui, habituellement, ne s'expriment pas. C'est le court-circuitage des militants habituels qui s'expriment toujours dans les réunions de quartier»*.

Les personnes interviewées sont très fières d'être dans le film (l'enquête audio-visuelle) et leurs paroles *«prennent du poids»*. Des personnes appartenant à l'opposition municipale ont également été filmées critiquant la municipalité. Par cette démarche, *«c'est l'institution qui se remet en cause elle-même. C'est dur de résister à ça!»*.

A l'issue de ce visionnage, les coupes ont été effectuées et une dernière version du film (d'une durée d'environ une demi-heure) a été entérinée par le comité de pilotage et projetée à tous les groupes (majorité et opposition).

La séance de lancement des Assises et ses suites

La séance de lancement des assises (et le visionnage du film devant le public) sont considérés par M. Perreau-Bezouille comme *«une grande réussite»* : 450 personnes sont venues et ont pu débattre. La présence de M. Campana, *«médiateur «hors jeu»*, y a contribué.

A la suite de la réunion plénière, 30 réunions ont été organisées et filmées : 16 réunions de proximité (les 9 comités de quartier ont été scindés), les autres par catégories socio-professionnelles (les enseignants, les jeunes, les employés communaux...). Au total, près de 3000 personnes auraient été impliquées dans la concertation en 1997. *«Mais la dissolution de l'Assemblée nationale au printemps et les vacances d'été ont perturbé la continuité du processus»*, regrette M. Perreau-Bezouille.

La conclusion de ces premières assises a été de développer la participation des citoyens. Ceci a donné lieu à la rénovation des structures existantes ou la création de nouvelles. En ce qui concerne l'aménagement par exemple, *«on a mis en place une commission extra-municipale autour de l'adjoint à l'urbanisme, comprenant toutes les associations de cadre de vie et d'environnement»*. Cette démarche s'inscrivait dans le cadre des *«26 mesures pour l'année 1998»* et des *«18 perspectives pour demain»* sur lesquelles la ville s'était engagée (cf. N° Spécial de Nanterre Infos).

Les deuxièmes «Assises pour la ville» (septembre-octobre 1999)

La préparation des Assises

La deuxième édition des Assises avait pour but de faire le point sur l'avancement des engagements de la Ville. Le comité de pilotage a été réactivé pour les organiser.

Six groupes de travail issus des premières assises (*«vivre en sécurité, vivre ensemble»*, *«aménagement : Nanterre et ses quartiers»*, *«participer à la ville : quelles interventions citoyennes»*, *«les jeunes dans la ville»*, *«Social : une ville solidaire»*, *«les services publics»*) se sont réunis à plusieurs reprises pour en préparer le contenu.

Avant les Assises, des opérations «portes ouvertes» avaient été organisées avec des partenaires publics ou privés (RATP, papeteries etc). *«Derrière toutes ces opérations, il y a l'idée que l'identité de Nanterre, la richesse de cette ville, est basée sur la diversité»*.

Le déroulement des Assises

Pour les 2èmes Assises, *«on a remis en scène les partenaires et relais traditionnels qui avaient été un peu oubliés lors des Assises précédentes : à l'extérieur, les entreprises et les partenaires institutionnels, en interne, les associations plus toutes les structures de concertation (Office municipal des sports, par exemple). Ces 2èmes Assises ont duré six*

semaines et ont eu lieu dans 2 endroits différents». Un «Forum des associations» s'est déroulé en même temps.

La première réunion publique des Assises a été lancée par un film résumant les débats dans les groupes de travail, intitulé *«les Assises pour la ville, deux ans après»*. Puis, entre septembre et octobre, 9 réunions des *«structures de concertation»* (de quartier) se sont déroulées.

M. Perreau-Bezouille constate cependant que, contrairement à l'édition précédente, la deuxième c'est *«resserrée autour du premier cercle d'acteurs, soit environ 1100 personnes»*.

Après les Assises

Les 2èmes Assises pour la ville se sont prolongées en novembre-décembre 1999 par une consultation téléphonique auprès des habitants, mais aussi par un questionnaire encarté dans le journal municipal (1 200 réponses jusqu'à présent, soit 40 par jour).

Sur la consultation téléphonique, les chiffres sont les suivants : 6 000 appels ont été établis (sur 21 000 n° de téléphones à Nanterre), 8% des répondants raccrochent en cours de message, 92% écoutent l'ensemble du message du maire. Parmi ceux-ci 47% répondent complètement au message-questionnaire et 12% font même des commentaires.

«En termes statistiques, c'est presque le double des autres villes qui font la même chose».
«Fin janvier, début février 2000», indique M. Perreau-Bezouille, *«la ville rendra publics les résultats de cette consultation».*

Les enseignements de la démarche de Nanterre

Une démarche jugée très positive

M. Perreau-Bezouille émet un jugement globalement très positif sur l'ensemble de la démarche : *«la concertation fait évoluer le programme municipal»*. Le taux de réponse au questionnaire téléphonique montre selon lui que la citoyenneté est entrée dans les mœurs à Nanterre.

D'un point de vue qualitatif, M. Perreau-Bezouille estime que les enquêtes-vidéo et les Assises *«ne permettent pas vraiment de découvrir de problématique nouvelle, mais elles permettent de mieux mesurer l'acuité des problèmes posés. Et cela nous aide beaucoup pour le pilotage de la commune»*.

Dans ce type de démarche, *«Il faut bien insister sur le pilotage politique du processus»*.

Il y a plusieurs sortes de risques

Le lobbying : *«c'est la conséquence normale de la démocratie directe. 15 personnes peuvent monopoliser une réunion, qui peut devenir alors très conflictuelle». Mais c'est un risque qu'on peut limiter, si la réunion est bien animée, «un «médiateur», le directeur de la communication ou un animateur externe peuvent jouer ce rôle»*.

L'absence de participation : une très bonne communication est essentielle. Nanterre-Info *«c'est un très bon vecteur pour cela. Son lectorat est très élevé. On communique aussi régulièrement par des campagnes d'affichage 4 x 3 m»*.

Le manque de disponibilité des acteurs (la concertation ça prend du temps).

Pour conclure, M. Perreau-Bezouille estime que l'exercice de la démocratie locale c'est aussi la prise de risques : *«comme en gymnastique, on monte sur la poutre pour y rester»*.

Il pense également *«qu'il est très difficile de faire participer les gens sur des problèmes d'aménagement régional. C'est trop loin. Il n'y a que les gens éclairés que cela inspire. Le point d'entrée, c'est les choses concrètes»*.

Compte rendu de l'entretien réalisé le 01 12 1999 avec M. Fabrice Piault

Président de l'association TAM-TAM (Paris 13^{ème})

Présents : MM. Laurent Perrin, Augustin Rossi (IAURIF)

- Présentation de l'association TAM-TAM
- Bilan de la concertation
- Prospective

1. L'association TAM-TAM

Création de l'association

L'association TAM-TAM a été créée en avril 1990

TAM-TAM compte aujourd'hui une centaine d'adhérents.

Elle a connu plusieurs phases par rapport au projet de ZAC- Seine Rive Gauche.

Jusqu'en 1992-93, rappelle M. Piault, *«il existait un accord général sur le projet, un consensus politique général, que ce soit au niveau des partis politiques ou au niveau de l'Etat et de la Ville»*. Dans ce contexte, la nature de l'action de l'association *«s'est concentrée sur l'information, à travers des actions de terrain pour montrer l'inadéquation et l'absurdité du projet ; promouvoir une autre conception de l'aménagement, plus innovante, socialement et écologiquement «moderne» ; mettre en avant un urbanisme qui respecte l'identité des quartiers et prenne en compte la dimension humaine»*.

TAM-TAM est née en tant qu'association de riverains, *«mais pas au sens d'un groupe défendant des intérêts spécifiques comme une association de locataires ou de copropriétaires. C'est une association d'habitants, de citoyens concernés par leur environnement et qui veulent s'impliquer dans la conception de l'aménagement de leur quartier, participer à la réflexion sur l'urbanisme dans la ville»*. Sans habiter directement dans la ZAC, *«les 4 fondateurs logeaient tous à proximité, dans le 13^{ème}. Aujourd'hui, 60% des adhérents environ habitent dans le 13^{ème} et 25% aux alentours de la ZAC (5^{ème}, 12^{ème}, Vitry-sur-Seine)»*.

«Au départ les habitants ne se rendaient pas compte qu'il y avait, près de chez eux, un projet important. Ils n'en mesuraient pas l'impact. Mais plus le chantier a avancé, plus les gens sont venus vers l'association».

Objectifs et fonctionnement

«Nous avons cherché à développer des actions d'information, de contre-propagande. Autour de quelques idées-force, nous voulions montrer que les pistes choisies étaient mauvaises».

«Notre action est centrée uniquement sur la ZAC. Nous sommes la seule association dans ce cas : «Toute la ZAC, rien que la ZAC». Nous n'avons pas la «réunionniste», nous préférons les actions de terrain qui, suivant leur nature ou leur localisation dans la ZAC (130 ha, c'est grand !) mobilisent telle ou telle catégorie d'adhérents».

L'association est constituée de *«profanes, de citoyens qui ont la volonté de s'engager sur des choses concrètes»*.

Jusqu'en 1993, *«il n'y avait pas de cotisation pour l'association. Nous recueillions des*

... dans sur chaque initiative. Par la suite, nous avons eu besoin d'un fond de roulement avec des adhésions «normales» et des cotisations pour stabiliser l'activité de l'association».

L'année 1993

1993 a été un tournant pour l'association. «Le fait d'avoir gagné au Tribunal administratif nous a crédibilisés. Parallèlement, ça a été le moment de la chute de la gauche. Et le consensus politique qui régnait autour du projet à commencé à se fissurer, libérant la parole dans la presse».

A partir de 1993, «beaucoup d'architectes sont arrivés à l'association. On a créé un groupe de travail d'environ 30 personnes pour réfléchir à des contre-propositions, alors que la Ville avait la ferme intention de continuer son projet. Ça a eu ses limites, mais cela nous a permis de clarifier notre rôle. On n'a pas à faire des contre-projets globaux, à nous substituer à l'aménageur. Nous visons plutôt à intervenir au niveau des «cahiers des charges» des aménagements, de l'économie globale des projets».

Le positionnement et la représentativité de l'association

«Notre rôle est de mener une réflexion prospective. TAM-TAM n'est pas là pour décider s'il faut mettre un pot de fleurs ici ou là, mais plutôt pour mener une réflexion stratégique autour du projet, par rapport au vécu des gens. La SEMAPA a fait des tonnes d'études techniques, mais aucune étude de l'humain, du social....».

«L'activité de l'association a beaucoup évolué avec la concertation. Parmi les défis auxquels nous sommes confrontés, il y a le risque d'être «notabilisés». Il y a dans ce sens une forte pression de la Ville, qui a du mal à appréhender la réalité associative, souvent multiforme. On voudrait faire de nous de simples rouages institutionnels : nous y perdrons notre «fraîcheur». C'est un risque important. A Paris, il y a des associations instrumentalisées, qui ne représentent qu'elles-mêmes».

«La «notabilisation» est souvent la conséquence des subventions. M. Bulté l'a proposé, nous n'y sommes pas favorables en l'état actuel des choses. Il y a des risques d'une perte d'indépendance. Il faudrait un mode de financement proche de celui des partis politiques, déconnecté des enjeux immédiats. Mais c'est difficile, car la représentativité des associations est difficile à apprécier».

En 1993, «on est passé d'une logique de d'affrontement juridique et de contre-propagande à une logique de contre-proposition».

«Nous avons commencé à proposer des pistes pour l'aménagement, à travailler avec d'autres acteurs. Cela demeure jusqu'à aujourd'hui. Mais l'action juridique a malheureusement dû se poursuivre, car nous ne sommes pas entendus malgré les dégâts urbanistiques du PAZ» (contentieux PAZ et DUP).

M. Piault constate que «l'architecture se fait parfois un peu contre les gens. Mais, dans le cas de la ZAC Paris Rive Gauche, nous n'avons pas en face de nous des créateurs innovants en avance sur leur temps, mais des technocrates qui ne font que reproduire des conceptions urbaines dépassées, datant des années 60».

En tout état de cause, il souligne que son association «ne cherche pas à être présente dans tous les jurys d'architecture. Ce qui est important, ce sont les grandes orientations, la stratégie urbanistique, la fonctionnalité des bâtiments».

Sur la représentativité des associations, il affirme «on est représentatifs parce que on y habite (dans le quartier), parce qu'on s'y intéresse (au projet) et parce que, proche du terrain, on peut apporter quelque chose».

L'opération «Le Ruban» (qui a mobilisé 4000 personnes en juin 1996) et les manifestations organisées lors de l'enquête publique par TAM-TAM montrent, dit M. Piault, que les associations ont une vraie légitimité, complémentaire de celle des élus. Ces derniers *«ont certes la responsabilité des décisions politiques ; mais l'élection ne leur donne pas un blanc-seing, ni une compétence particulière pour décider sans concertation d'aménagements qui concernent directement les gens dans leur vie quotidienne»*.

Les forums

Les «forums pour repenser Paris Rive Gauche», organisés par TAM-TAM au Conseil Régional (1997 et 1999) permettent *«de faire apparaître d'autres voies pour l'aménagement»*.

Le premier a eu lieu juste après la parution du Rapport de la Commission d'enquête publique sur le PAZ. *«Nous étions très satisfaits car cela nous a permis de préciser nos propositions à la veille de la création du Comité Permanent de Concertation»*.

«Le deuxième forum, après deux ans de concertation, nous a permis d'approfondir cette démarche. Mais depuis, subissant très directement la crise de la majorité municipale, la concertation ronronne».

Les recours en contentieux

«On n'est pas des passionnés du contentieux, mais on y est contraints lorsqu'il n'y a pas de concertation». *«Le recours contre les permis de construire des bureaux de Capital & Continental et de la Caisse des Dépôts et Consignations n'aurait pas lieu si la Ville assumait avec sérieux et responsabilité la concertation sur les enjeux et les grands équilibres de l'aménagement»*.

«Il y a des déséquilibres fondamentaux dans cette opération qu'on fait semblant d'ignorer et qui doivent être pris en compte. S'ils ne le sont pas, on attaque. Le projet était construit autour de la dalle et qui dit dalle dit bureaux et donc un quartier monofonctionnel. Aujourd'hui, tout le monde sait que la dalle ne pourra être achevée. Même le Maire de Paris le reconnaît. Mais personne n'ose en tirer les conséquences urbanistiques. Cette irresponsabilité politique est inacceptable pour les habitants».

2. La concertation - Les groupes de travail

«La ville a été obligée de concerter. Mais sans la compréhension de l'intérêt profond de travailler avec les associations, même si ça bouge un peu».

«Aujourd'hui, la Ville n'a plus de marge de manœuvre. Il y a eu une démission des politiques. Anne-Marie Couderc avait réussi, au bout d'un an, à établir un dialogue avec nous. Mais la productivité de la concertation est très très faible au regard des enjeux urbains et financiers du projet».

«La demande associative touche à des changements de fond. Et quand les politiques ne sont pas là, il ne se passe rien. Ils ne sont pas dans les groupes de travail».

«Sur le secteur Masséna, par exemple, nous demandons une réflexion générale sur l'aménagement. Et il ne se passe rien. Car la seule mission des fonctionnaires de la Ville est d'appliquer le PAZ existant...même s'ils savent bien que la dalle n'est pas crédible financièrement».

Le garant

D'après M. Piault, *«le garant sert quand ça ne marche pas»*. *«Quand le contact direct est établi, ce n'est pas indispensable. Mais, sur la durée, je constate qu'il joue un rôle utile, même s'il est actuellement lui aussi pris au piège d'une concertation qui tourne en rond»*.

«Il a joué un rôle essentiel dans la 1ère phase, au niveau pédagogique. Il a fait des précisions utiles sur des aspects méthodologiques de la concertation».

Le bilan

«Il y a eu un dialogue, mais pas de concertation. On a été obligé de refaire du contentieux, ce qui montre que la concertation a quelque part échoué».

«Depuis le début du Comité Permanent de la Concertation, les politiques ont été contraints à concerter sans conviction réelle et les techniciens étaient réticents car cela n'entrait pas dans leur culture. Les techniciens sont devenus, à notre contact, plus ouverts au dialogue. Mais ils n'ont pas le pouvoir de décision, et les politiques, eux, démissionnent totalement».

3. Prospective

M. Piault met en avant la *«diversité des profils»* au niveau des associations et de la population en général. *«C'est une difficulté»* reconnaît-il.

Il suggère de *«mettre en place des formes de consultation souples, des débats, très en amont des projets. Il faut mettre les informations sur le tapis très tôt, avec une vraie volonté de faire évoluer les projets. De ce point de vue, la Charte de la concertation est une vraie référence. C'est un document qui gagnerait à être mieux connu, appliqué et approfondi»*. *«Les gens ont un regard différent des spécialistes. Ils ont quelque chose de spécifique à apporter»*.

«Il existe des formes diverses de légitimité : celle de l'élu, celle des associations, etc. De là la nécessité de trouver des formes diversifiées de concertation».

Bibliographie indicative

Annales de la Recherche Urbaine N° 80-81, Gouvernances, Décembre 1998.

Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, Participation des habitants aux projets urbains, 1997.

IFMO, Implication des habitants : quelle réalité, quelles ambitions ?, Mai 1999.

Informations sociales N° 43, Participer : le concept, 1995.

Territoires N° 373, 45 villes s'engagent, Décembre 1996.

Territoires N° 370, Espace urbain, Espace citoyen ?, Septembre 1996.

Territoires (les dossiers 2001), Les habitants dans la décision locale, Octobre 1999.

DURET (Jean-Philippe), Concertation citoyenne et contentieux de l'urbanisme. Rapport du groupe de travail à l'ORF, Décembre 1999.

Comment réussir une concertation, Rey (Isabelle), in Le Courrier des maires, septembre 1999.

La concertation sur les projets d'urbanisme : l'état d'esprit avant les procédures (dossier), Robert (Jean), in La Gazette des Communes, 29 mars 1999.

Aménagement et opinion : la concertation en amont des projets (extraits), C & S Conseils, Ministère de l'Environnement.

La Commission nationale du débat public : premières leçons d'une expérience, Blanc (Hubert), février 2000.

En langage urbain, communiquer se dit dialoguer, Fradin (Yann), Écologie politique, n°8, automne 1993.

Concertation : entre devoir et pouvoir (dossier), in Diagonal, n°123, février 1997.

Vivre en Ile-de-France en 2025, Rapport et avis, Guieysse (Louis), Chauvet (Christine), Conseil économique et social d'Ile-de-France, 24 juin 1999.