

**GROUPE INTERDISCIPLINAIRE DE RÉFLEXION  
SUR LES TRAVERSÉES SUD-ALPINES ET L' AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE MARALPIN**

Association Loi de 1901 enregistrée au J.O. du 13 mars 1996  
Agréée pour la protection de l'environnement pour la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Arrêté préfectoral PACA n° 2004-277 du 9 septembre 2004)  
Membre de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (DIACT) et de la COFHUAT

SECRETARIAT : Jacques Molinari 49 avenue Cernuschi - F - 06500 MENTON  
Tél/Fax : 33 (0)4 93 35 35 17 - Courriel : gir.maralpin@wanadoo.fr ; Internet : www.gir-maralpin.org

	
<i>Predit - Groupe Opérationnel 11 Politiques des transports</i>	<i>Direction générale adjointe Transports et infrastructures</i>

**Évaluation de la concertation dans les projets de déplacements en CANCA  
Enquête 6T Bureau de recherche auprès du GIR Maralpin  
conduite dans le cadre d'une recherche-action Predit-Canca**

**Entretien de Sabrina Moretto<sup>1</sup> avec Jacques Molinari<sup>2</sup> et Brigitte Gourmanel<sup>3</sup>  
réalisé le 12 juin 2007 à Nice  
(Verbatim)**

**AVERTISSEMENT**

*En tant qu'acteur ayant participé au projet de PDU de la CANCA, le GIR Maralpin a été saisi le 6 juin 2007 "d'une demande d'entretien individuel avec l'un de ses représentants", par le Bureau de Recherche 6T au titre d'une étude pour laquelle il était mandaté, étude relevant de l'établissement d'un bilan prospectif du PDU de la CANCA (première phase du projet).*

*Selon 6T Recherche, "l'objectif de ces enquêtes, à conduire sous forme d'entretiens qualitatifs, consiste à élargir l'analyse documentaire, déjà réalisée, aux enjeux plus généraux et à la perception que les différents acteurs ont de la concertation sur le PDU de la CANCA à laquelle ils ont participé."*

*Avant cet entretien, les deux parties sont convenues que l'entretien enregistré par les soins du Bureau 6T puisse se dérouler avec deux représentants du GIR Maralpin et qu'il fasse l'objet d'un verbatim soumis à révision commune pour validation.*

*L'entretien a eu lieu le 12 juin 2007 et son verbatim validé par les deux parties le 10 juillet. N'ayant plus été informé des suites de l'étude, le GIR Maralpin se considère, 18 mois après, délié de son engagement de réserve pour porter ici à connaissance le contenu de cet entretien, ainsi que des extraits de la documentation relative à l'étude que l'on trouvera en annexes ci jointes.*

- *Annexe 1 : Appel à proposition de recherche Predit/Canca [Extraits]*
- *Annexe 2 : Résumé de recherche du contractant [Bureau de recherche 6T]*

*Le 25 décembre 2008*

<sup>1</sup> Chargée d'études au Bureau de Recherche 6T

<sup>2</sup> Secrétaire scientifique du GIR Maralpin

<sup>3</sup> Administratrice et trésorière du GIR Maralpin

## VERBATIM

Présentation de l'étude hors micro.

**Sabrina Moretto (en s'adressant à Brigitte GOURMANEL):** *Quelle est votre fonction au sein de l'association du GIR Maralpin et quelles sont vos activités ?*

Brigitte Gourmanel :

Outre les fonctions de trésorière que j'assume au GIR Maralpin dont je suis administratrice, je suis également responsable d'autres associations comme le CADDE 06, collectif d'associations pour l'aménagement durable des Alpes-maritimes, une association de quartier l'ADHEC et une association agréée de Vence, l'ADSPV où je supplée à la présidence.

**SM :** *Pour l'ADHEC, l'association de quartier, il s'agit de quel territoire ?*

BG : Le secteur sud-est Cagnes-sur-Mer, en limite de Saint-Laurent-du-Var. Le CADDE, en revanche, est une fédération d'associations. Quand les communautés d'agglomérations se sont créées, on s'est proposés de se coordonner de manière à acquérir compétence à ce niveau, recueillir les informations et suivre les dossiers.

Jacques Molinari (en s'adressant à Brigitte Gourmanel) : Puis-je vous poser une question. Cette fédération d'associations a-t-elle des liens avec le GADSECA<sup>4</sup>.

BG : Le GADSECA a sollicité notre adhésion. Elle ne s'est pas formalisée mais nous travaillons avec eux.

JM : Le GADSECA, est-il bien affilié à France Nature Environnement ?

BG : Oui, il me semble et nous avons jugé préférable de ne pas être dépendants d'une organisation faitière. D'ailleurs, nos statuts sont stricts et, si l'un d'entre nous manifeste des ambitions politiques, il est invité à démissionner. Notre objectif vise à mutualiser les informations recueillies par chacun et les compétences de tous, et d'accéder à une vision globale de tous les projets sur le territoire.

**SM :** *Pour rester sur ces associations, en tant représentante auriez-vous souhaité participer au PDU CANCA, comme a pu le faire le GIR Maralpin ?*

BG : Tout à fait et, faute d'y avoir été invités, c'est au travers du GIR que nous avons pu exprimer notre avis. De fait, il n'y a pas vraiment eu de concertation chez nous sur ce PDU.

**SM :** *Justement, comme première question au GIR: comment avez-vous été impliqués dans le PDU communautaire ?*

JM : En fait si je me souviens bien, c'est nous qui avons sollicité la CANCA

**SM :** *D'accord, donc c'est de votre propre initiative. Avez-vous formulé cette demande parce que vous saviez qu'il allait y avoir un premier PDU communautaire ?*

JM : Non, pas précisément, nous l'avons faite pour être admis au Conseil de Développement de la CANCA. L'invitation à participer à trois des quatre groupes de travail constitue la seule suite apportée

---

<sup>4</sup> Groupement des associations de défense des sites et de l'environnement de la Côte-d'Azur.

à notre demande puisque nous ne sommes toujours pas membre du conseil de développement de la CANCA<sup>5</sup>.

À l'inverse, à la Communauté d'agglomération Sophia Antipolis (CASA), le président de son Conseil de Développement nous a proposé (avec le consentement des élus) d'y postuler et nous en sommes devenus membre. Vous voyez que la différence de positionnement de ces deux communautés d'agglomération en regard des recommandations de la Loi SRU est considérable. Dans l'une (la CASA) nous sommes informés et consultés sur l'ensemble de la problématique, dans l'autre (la CANCA) nous n'avons été invités qu'à ces consultations qui appellent quelques commentaires.

BG : Pour sa part, le CADDE a demandé à participer à l'élaboration de la charte de l'environnement de la CANCA. Pour toute réponse, nous avons reçu par Internet le questionnaire d'une enquête, mais qui devait être clôturée le jour même. Nous n'avons jamais eu d'autre de suite à notre demande.

JM : Peut être pouvons nous évoquer aussi le document que vous avez sous les yeux (*Présentation du « Programme local de l'habitat de la CANCA. Diagnostic et orientations annexes »*) et qui ne nous semble pas hors sujet, la question de l'habitat étant étroitement lié aux déplacements et plus généralement à la mobilité.

BG : Cela fait plus d'un an que je tente de me le procurer, auprès de toutes les instances. A la CANCA, la personne que j'ai pu joindre m'a demandé comment j'en connaissais l'existence. Elle m'a dit qu'il était interne à la CANCA et qu'il n'était pas communicable. Finalement, il vient de nous être confié par une association agréée qui a pu l'extorquer à ce titre, alors qu'il date de 2003. Or, les dossiers sur lesquels nous avions à nous prononcer dépendaient complètement de ce programme de prévision de l'habitat. Comment peut-on concevoir de faire des prévisions en matière de mobilité indépendamment de prévisions en matière d'habitat ? Alors que tout est lié, cette élaboration strictement cloisonnée des différents documents d'urbanisme et l'absence de vision globale me dérangent beaucoup.

***SM : Pour en revenir plus précisément au PDU communautaire. Comment s'est passée votre intégration dans les groupes de travail, puisque c'est plus particulièrement dans les groupes de travail que vous êtes intervenus ?***

JM : Comme précisé dans nos contributions écrites portant sur l'ensemble du PDU, nous avons été invités à trois des 4 groupes de travail. En fait, ces groupes de travail se sont déroulés en 1 ou 2 sessions, chacune avec un assez grand nombre de participants, une trentaine.

Dans chaque cas le déroulement était identique : tout d'abord, les bureaux d'études en charge de chacun des secteurs présentaient sous forme de diaporamas le résultat de leurs travaux, dont il n'était pas clairement précisé s'il s'agissait d'un état des lieux ou d'objectifs à débattre.

La discussion s'instaurait ensuite soit de façon désordonnée, soit sous forme d'un tour de table. Elle était prometteuse parce que, pratiquement toutes les associations, ainsi que des institutionnels il me semble, ont formulé des commentaires et surtout des objections à l'analyse des bureaux d'études. Et puis ces réunions, écourtées par des contraintes d'horaire, se sont conclues sur une invite à formuler ces derniers par écrit.

***SM : Vous avez dit que les réunions étaient menées plus ou moins de la même manière. Avez-vous trouvé que les réunions suivaient des consignes particulières ? Est-ce que vous avez ressenti un certain formalisme au niveau de la tenue des réunions ?***

JM : Non elles étaient du même type que toutes celles auxquelles nous avons participé, notamment lors de l'élaboration de la DTA (directive territoriale de l'aménagement). Un bureau d'étude en est le rapporteur et l'assistance est invitée à intervenir, et la réunion d'achève sans autre forme de procès. Pour la DTA, nous avons vécu cela près de 3 années d'affilées, notamment dans le groupe transport, le

---

<sup>5</sup> Nous ne connaissons pas la composition de ce Conseil de développement et *a fortiori* pas les associations en faisant partie

groupe dit « Intermodal ». Il s'est agi d'une succession assez régulière de séances, qui débutaient chaque fois par une, ou des présentations, par un bureau d'étude. Suivaient, dans l'ordre, les interventions des élus et des corps constitués, et celles, majoritaires, des associations, remettant en question une partie des analyses et formulant des propositions dans la limite du bref laps de temps encore disponible. Puis la séance était close sur quelques conclusions des représentants des autorités.

Je ne crois pas qu'il s'agisse d'une intention délibérée, mais plutôt d'un schéma qui s'est banalisé.

Reconnaissons qu'il y a eu, depuis, quelques exceptions à ce schéma, celui des ateliers dont le GIR Maralpin a obtenu la création dans le cadre du dernier débat public<sup>6</sup> s'étant déroulé chez nous. Dans ce cas précis, 3 ateliers se sont déroulés autour d'un thème très circonscrit et avec des participants en nombre restreint reconnus pour leur compétence ou leur implication dans le sujet à traiter.

**SM : *Quand vous dites « on décide », d'après vous qui doit avoir le pouvoir de décider et de définir les sujets importants sur lesquels il faut débattre ?***

JM : La première chose qui nous préoccupe c'est l'importance exagérée assignée au bureau d'études. Il nous semble que ce ne sont pas les techniciens de l'organisme qui élaborent le projet mais leurs sous-traitants. Si tel est le cas, l'essentiel réside dans les termes de références fournis par le maître d'ouvrage au bureau d'études. A partir de cette grille de commande, le bureau d'études exécute ce qu'on lui demande. On s'aperçoit, au fil des dernières années, que les bureaux d'études se contentent de transcrire des intentions, des souhaits des commanditaires, et puis, le résultat de leurs travaux nous est présenté superficiellement sans que nous ayons accès aux documents<sup>7</sup>. On se fait chambre d'échos, on formule des remarques, mais nous n'avons aucun retour de ces remarques.

De surcroît, comme l'assemblée est très disparate, les observations importantes sont noyées dans un flot de second, sinon de troisième ordre. J'ai en mémoire l'intervention d'une jeune femme qui s'est arrogée une vingtaine de minutes pour décrire ce qui se passait dans sa propre rue en matière de stationnement. Défauts d'organisation ou intention délibérée de déconsidérer la concertation, de telles réunions ne peuvent être très productives. On pourrait au moins imaginer leur donner une suite dans le cadre d'une autre réunion, pour y traiter des propositions intéressantes, et, il y en a, pour approfondir les questions qui méritent de l'être, et confronter ces points de vue avec ceux des bureaux d'études et si possible des responsables, ceux de la CANCA en l'occurrence.

**SM : *Sinon dans ces réunions, sur quels sujets, quelles thématiques avez-vous débattu plus particulièrement ?***

JM : Pour prendre le contre-pied de cette approche cloisonnée et parcellisée dont a fait état BG, on s'est surtout appliqués à inscrire la réflexion dans l'espace et le long terme. C'est-à-dire, *en premier lieu*, rappeler que la CANCA n'est qu'une portion d'un territoire, d'un département, lui-même enchâssé dans un autre système, bordé par l'Italie et par le département du Var, territoire qui, de surcroît, enclave un État souverain, la Principauté de Monaco. La réflexion doit s'inscrire dans cet espace là.

*En second lieu*, elle doit évidemment se référer à la DTA et tirer parti du travail accompli pendant son élaboration (en dépit de ses insuffisances critiquables) mais, *en troisième lieu*, elle doit surtout s'inscrire dans le long terme. On n'imagine pas que l'on puisse borner notre horizon à 2010.

De tels propos semblent des évidences, mais nous devons les rappeler en permanence

BG : Ainsi, alors que nous attendions un document global et prospectif, ce PDU qui se proclame « de transition », est uniquement chargé de développer quelques propositions réalisables à court terme, dans l'attente des projets de transports en commun engagés sur le territoire de la Canca.

JM : On peut faire le même reproche à la DTA. Voilà un document dont l'élaboration a nécessité près de quatre années. Comment peut-on imaginer que, pour ce document prospectif à vingt ans, sa

---

<sup>6</sup> débat public sur le projet de contournement routier de Nice

<sup>7</sup> Dans le cas de l'étude intermodale de la DTA 06, les documents étaient fournis en revanche, mais jamais avant la réunion de présentation, et ce en dépit des réclamations réitérées des partenaires de la société civile

commission dite Intermodale ait pu aboutir en 2001 à la conclusion principale de devoir doubler l'autoroute (éventualité repoussée par le récent débat public) sans que l'éventualité d'une ligne ferroviaire nouvelle à grande vitesse n'ait été envisagée par ses animateurs, projet dont le principe a été retenu à l'issue d'un autre débat public en cours d'études maintenant.

Vous constatez à quel point cette réflexion était encore loin de correspondre à celle qui doit être menée sur le devenir d'un territoire, d'autant que ce dernier a été fort malmené et déplorablement géré jusqu'à présent.

***SM : Justement dans ce PDU communautaire, les groupes de travail étaient plutôt distincts par thèmes et par problèmes ?***

JM : Totalement.

***SM : Vous n'étiez pas là pour défendre une thématique en particulier, pour vous c'était une approche globale et la transversalité que vous recherchiez à plaider? Les actions à mener dans le temps et l'espace ?***

JM : Compte tenu de la situation, nous avons évidemment insisté là-dessus alors qu'il y avait évidemment bien des choses à dire sur tout le reste. Nous les avons exprimées, mais nous avons chaque fois porté l'accent sur la remise en question de la démarche en la situant dans son cadre légitime.

***SM : Comment est-ce que vous la définiriez, cette démarche qui a été mise en place pour le PDU communautaire ?***

JM : Elle est éclatée et fractionnelle.

BG : Tout à fait, elle est déconnectée de celle des autres territoires. Le territoire de la CANCA est au centre du département, un territoire charnière où convergent et que traversent des axes d'intérêt départemental, national et international. À ce seul titre il ne peut être considéré isolément des territoires qui l'entourent.

JM : Ceci est une belle illustration. (*Jacques Molinari montre la carte du territoire de la CANCA en couverture du document apporté*)

BG : Quand on sait qu'en rive droite du Var, certaines communes du moyen pays et du littoral ont été intégrées dans la CANCA, mais conservent leurs attaches administratives historiques à Grasse et à Antibes, on s'interroge sur la cohérence de ce territoire communautaire. Où est la simplification administrative promise pour les habitants de Cagnes, St Laurent, Vence, St Jeannet, associés au projet urbain du « Grand Nice » mais qui continuent de dépendre de la sous-préfecture de Grasse, ou d'Antibes pour le tribunal de commerce, le cadastre, l'hôpital, etc. De la même façon, dans le Moyen Pays au Nord, Duranus et Coaraze, se sentent complètement coupés de leurs attaches géographiques et marginalisés. Ils ne comprennent pas la logique d'un périmètre qui les a associés aux communes du littoral.

JM : Ces propos là, nous les avons tenus dans chaque débat public. Bien que nous ayons été conduits à devenir d'assez bons spécialistes du transport, nous avons toujours mis en exergue et souligné la primauté d'une approche spatiale cohérente . Nous avons encore eu l'occasion de l'approfondir lors du débat VRAL<sup>8</sup> dont, étrangement, le cadre était bancal : au débouché de la vallée du Rhône, seule la branche languedocienne était considérée, isolant totalement la branche provençale. Nous avons été parmi les premiers à déplorer cette conception irrationnelle, et ce n'est qu'en fin de débat que l'ensemble de l'arc méditerranéen a pu être pris en considération. Mais cette occasion nous a permis de faire avancer, à cette échelle, la réflexion sur le sujet dont nous nous entretenons aujourd'hui. Ainsi

---

<sup>8</sup> Politique de transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien

avons-nous remis en question le morcellement administratif, et plus précisément le découpage des SCOT. D'ailleurs, peu de temps auparavant, le directeur de l'agence d'urbanisme d'Avignon, qui suit avec intérêt ce que nous faisons, avait bien voulu faire au GIR Maralpin un exposé sur les SCOT, sur la discontinuité de leur répartition dans toute la région et au-delà, sur l'absence de rationalité dans le découpage d'une part et le fonctionnement de chacune de ces entités d'autre part. Chez nous, dans les Alpes Maritimes, la logique aurait voulu que l'on crée l'agglomération littorale qui est fondamentalement en antagonisme avec l'arrière pays. Qu'on le fasse en s'inspirant de la DTA, où sont légitimement distingués la bande littorale d'une part, puis le Moyen pays et enfin le Haut pays. C'eut été une logique d'aménagement du territoire beaucoup plus rationnelle que de consentir aux élus littoraux la libre conquête d'espace vital dans leur hinterland. Chaque puissance littorale a voulu s'agglomérer des communes du Moyen pays, au mépris de la logique. Certes, ceci était une parenthèse, mais on ne peut pas aborder le PDU, le SCOT, sans prendre en considération le découpage administratif et non plus sans prendre en considération la géographie.

Comme le disait Brigitte Gourmanel, le territoire est traversé par un axe d'intérêt international sur lequel on ne dit pas le moindre mot. Le fait que ce SCOT soit bordé par la mer est également pratiquement occulté. De même que n'apparaît pas non plus, le changement de cap radical imposé par la loi SRU, avec la reconstruction de la ville sur la ville en opposition au mitage de l'espace. Finalement, avec le projet de PDU nous avons affaire à un simple catalogue de recettes. C'est le catalogue des *Armes et Cycles de Saint Etienne*, ou si vous préférez, celui de *La Redoute*.

***SM : Justement qu'est ce que vous pensez du projet PDU CANCA arrêté dont le document a été présenté en enquête publique dernièrement ?***

JM : Nous nous sommes prononcés à 2 reprises, ou plutôt en 2 étapes (sous forme d'observations écrites adressées dans les délais et mises en ligne sur notre site Internet) : la première étape concernait la version provisoire. Les deux versions du PDU différant extrêmement peu, dans notre second document nous n'avons évidemment pas repris nos premières observations et y avons fait apparaître les éléments de nos remarques qui avaient été pris en compte et ceux qui ne l'avaient pas été. Et puis, petite perfidie, nous nous sommes permis de dire que nos observations n'étaient pas très éloignées de celles de l'État. Est-ce que vous avez pris connaissance de ces remarques ?

***SM : De quels documents parlez-vous ?***

JM : De documents que vous ne détenez sans doute pas. Ce sont les observations de la DIREN-Paca, de la DDE 06 et du CETE Méditerranée. C'est intéressant sur le plan philosophique puisque nos critiques, assez sévères à l'encontre du PDU, sont reprises en partie par l'État.

***SM : Dans ce PDU communautaire est-ce que vous trouvez qu'il y a certaines avancées pour l'agglomération ?***

BG : Ce PDU relève de la même démarche que le plan départemental de résorption des points noirs routiers qui se présente comme un catalogue d'aménagements éparpillés, sans vision globale, ni prospective. D'ailleurs, pour sa part, le PDU le reconnaît sans fard et l'annonce d'emblée : "*L'ambition de ce PDU est d'aboutir à des projets concrets<sup>9</sup>... Plutôt que de chercher l'exhaustivité, il s'agira de développer quelques propositions réalisables à court terme.*" (sic) [Projet arrêté, septembre 2006, p. 4]. Annoncé comme "*de transition*" le PDU est censé répondre à certains problèmes rencontrés mais rien de plus, en attendant la réalisation de quelques grands projets annoncés et sans même formuler de propositions sur ceux qui sont actuellement en débat (contournement routier de Nice) ou en gestation (LGV-Paca).

JM : Alors, revenons sur le plan de résorption des points noirs routiers qui n'est pas non plus hors sujet. Ce plan départemental, d'une enveloppe de 1200 millions d'Euros, a pour objectif affiché "*de*

---

<sup>9</sup> "20 actions transcrites sous la forme de 141 mesures territorialisations concernant l'ensemble des 24 communes du territoire de la CANCA" [Projet de PDU, février 2006, page III]

*fluidifier la circulation*". Des sommes énormes sont donc investies pour favoriser l'automobile dans le département et sur le territoire de la CANCA, à l'encontre de la stratégie prétendue du PDU et de toutes les directives en vigueur, à savoir : juguler les déplacements automobiles, favoriser en contre partie les transports en commun, éviter la dispersion de l'habitat et reconstruire la ville sur la ville.

Mais regardez-donc cette carte figurant sur le Plan local d'Habitat ! N'est-ce pas en soi un programme d'habitat diffus qu'il faudrait pourtant absolument maîtriser ?

Autre question, comment faire un PDU si on n'a pas travaillé sur le PLH ?

BG (montrant une des cartes du PLH) : Là, par exemple, vous constatez une volonté de densifier le moyen pays ouest (St Jeannet, Vence, le pied des Baous). Des réserves foncières y ont été identifiées. Pour y donner suite, un projet de collège est en cours, sur un terrain agricole dans une zone totalement excentrée et mal desservie. Ce projet, conçu pour créer une deuxième centralité sur le territoire de Vence en limite ouest de la CANCA, est en totale contradiction avec la chute des effectifs scolaires de Vence et les besoins croissants des nombreuses petites communes situées à l'Ouest de Vence et ressortissant elles à la CASA. Ce genre d'opérations, relevant du saupoudrage programmatique tel qu'on le dénote dans le PDU, ne répond, ni aux besoins des populations, ni aux impératifs d'aménagement du territoire et de préservation des paysages.

JM : Ce sont des politiques qui vont à l'encontre de la DTA, laquelle s'était calée sur des objectifs démographiques quasi stationnaires. Cet exemple souligne combien dresser un PDU a peu de sens dans une situation qui n'est pas définie et moins encore cadrée, mais dans laquelle on s'aperçoit, qu'entre les lignes, elle laisse libre cours au laxisme et au tendanciel. Depuis longtemps d'ailleurs, nous plaçons pour, qu'en matière de prévisions et de programmes, l'on adopte une démarche rétroactive, à savoir que l'on se fixe un objectif et que l'on examine par quels moyens on l'atteint.

Mais, ne sortirions-nous pas un peu du sujet en abordant cette question ?

***SM : Non ça va, ça nous fait des ouvertures. On a parlé de la démarche, des intérêts, des sujets, du manque de transversalité, maintenant si on revient un petit peu plus sur le processus de la concertation, comment est-ce que vous définiriez la concertation ? Qu'est ce que c'est pour vous et à quoi ça sert ?***

JM : C'est difficile, le GIR Maralpin, est dans une position un peu atypique puisque, nous targuant d'être une société savante, nous nous appliquons à produire des études. Autrement dit, nos contributions répondent à un certain niveau d'approfondissement et nous ne pouvons prétendre exprimer le point de vue d'associations, qui elles, ne disposent pas de nos moyens de réflexion. Mais, quoi qu'il en soit, notre point de vue sur la concertation ne peut se dégager de l'élaboration du PDU de la CANCA puisque, dans ce cas, hormis la remise d'une note technique (restée sans écho) sur les déplacements doux, nous n'avons été invités à faire acte de présence active que pendant 3 séances sur 3 sujets différents, et n'avons pu formaliser notre point de vue qu'en 2 avis, d'abord sur le PDU provisoire, puis sur le document définitif (observations sur lesquelles nous n'avons eu, non plus, aucun retour).

En revanche, dans d'autres domaines, il est tout à fait possible de conduire une concertation à la fois stimulante et productive. C'est le cas de la LGV PACA. Ainsi, ce matin même nous étions reçus à la CCI<sup>10</sup> pour la troisième fois à ce sujet. Il y a deux mois, le maire de Mouans-Sartoux a organisé avec nous une rencontre à l'attention des élus et des techniciens des collectivités locales ; cette réunion, où nous avons présenté notre analyse, a paru d'un tel intérêt que les responsables de RFF et de la SNCF y sont venus en personne la co-patronner en quelque sorte. Par la suite, nous avons été invités par une importante élue de la Ville de Cannes à présenter notre analyse à ses directeurs techniques d'urbanisme et transport.

Vous constatez que, dans ce cas, nous inversons les rôles et, porteurs d'un projet totalement distinct de ce qui a été imaginé jusqu'à présent et de plus en plus crédible, nous animons la concertation et conduisons quelques entités ciblées à se concerter avec nous. De ce fait, j'exagère sans doute un peu,

---

<sup>10</sup> Chambre de Commerce et d'Industrie Nice Côte d'Azur

la situation peut être inversée dans certains cas. Autrement dit l'éventail des formes de concertation est très ouvert.

Dans les séances publiques, des citoyens isolés font parfois des remarques extrêmement pertinentes, des associations également en formulent d'autres bien étayées, mais beaucoup disent un peu n'importe quoi. La situation la plus affligeante où nous nous sommes trouvés était celle du VRAL, dans la vallée du Rhône, où par exemple certains, se détournant du vrai débat (celui, à notre sens, de l'aménagement du territoire), se sont égarés à briser les lances sur l'énergie nucléaire, on se demande pourquoi. C'était cacophonique à l'image des débats gaulois de légende.

***SM : Justement, est-ce que vous pensez que la concertation est plus productive dans le cadre de projets d'infrastructures comme la LGV que dans l'élaboration d'une politique de déplacement comme c'est le cas pour le PDU communautaire ?***

BG : Pas pour moi. Il doit d'abord y avoir un travail d'information efficace du public. C'est une bonne chose que de demander à des citoyens lambda ou à des associations de se mobiliser et de donner leurs avis, mais à partir du moment où le grand public n'est pas censé avoir compétence sur les thèmes à débattre, il faut au moins entreprendre au préalable un travail de communication et une action pédagogique. À cette condition, la concertation peut s'engager, les citoyens peuvent réfléchir, analyser et formuler leurs propositions en toute connaissance de cause. Malheureusement, ce travail d'information efficace et transparent fait défaut le plus souvent.

En revanche, le débat public LGV Paca a été vraiment exceptionnel. Bien que sa documentation soit très technique, le maître d'ouvrage (RFF) l'a mise entièrement à disposition, et ce, bien avant que ne débute le débat public. Certes, il fallait se donner la peine d'étudier cet énorme dossier, sans doute hors de portée de nombreuses personnes et d'associations, au point qu'à la fin du débat, ne se sont retrouvés que des participants véritablement motivés ; mais le niveau de connaissances et la pertinence des avis des intervenants subsistant se sont considérablement élevés.

La question que l'on doit se poser maintenant est : y avait-il à la CANCA cette volonté de communiquer ? J'en doute un peu !

JM : En outre, on ne doit pas s'enfermer de manière restrictive dans le système étudié : en fait, formation et information doivent se situer à un autre niveau.

Je vais prendre l'exemple de l'autoroute de contournement de Nice. Nous y avons pris des initiatives assez originales. Bien avant que le débat ne commence, nous l'avions préparé sachant ce qui nous attendait, et, en prévision de la nature des questions à débattre, notre documentation et notre argumentaire étaient prêts.

De surcroît, avant même que le débat ne s'engage, nous avons proposé à la Commission particulière du débat public de faire inviter des experts pour qu'ils présentent la philosophie des problèmes tels qu'ils se posent. Le président de la commission du débat public a bien voulu accepter. Sur une dizaine d'experts, nous en avons fait convier 4, soit presque la moitié, auxquels par la même occasion, nous avons demandé de présenter un exposé pour nous, à la faculté de Droit. Ainsi, leur venue a-t-elle pu être à la fois bénéfique au public du débat et aussi à celui, plus modeste, de notre association.

Ce fut le cas pour Marc Wiel, le philosophe du chrono-aménagement, André Gastaud, de la Mission interministérielle de l'effet de serre, Maya Vitorge, urbaniste et spécialiste de l'aménagement du territoire à Grenoble, et notre collègue Gabriel Jourdan, chargé d'études à l'Agence d'urbanisme de Toulon dont la thèse de géographie avait précisément traité des métamorphoses de l'agglomération de Nice.

Dans la même démarche, pour le VRAL, nous avons fait inviter notre ami Dominique Musslin, directeur de l'agence d'urbanisme d'Avignon. Autrement dit, nous avons tenu un rôle qu'auraient dû jouer les autorités : sélectionner et inviter à s'exprimer des compétences susceptibles d'apporter les meilleures contributions à la réflexion.

Pour ma part, je pense que des problématiques aussi lourdes que le devenir de la CANCA exigent d'autres tâches que l'organisation de réunions de salon avec des grands architectes, comme le fait l'agence d'urbanisme de Nice. Dans notre situation de retard colossal, il fallait plutôt s'appliquer à faire venir des experts de l'aménagement du territoire, de la mobilité, et faire connaître dans une

démarche didactique les connaissances fondamentales qui doivent prévaloir sur le détail. C'est-à-dire que le PDU aurait du débiter par cela, une réflexion sur l'urbanisme moderne.

**SM : Est-ce que vous avez essayé de faire participer ces experts au PDU CANCA ?**

JM : Non, nous n'aurions eu aucune possibilité d'y faire passer un tel message, contrairement au débat public où nous avons acquis une certaine audience pour y faire inviter des experts.

BG : Nous y avons également fait tenir des ateliers.

JM : Oui c'est en effet très important aussi ; ainsi avons-nous suggéré et obtenu, dans le cas du Débat public CRN<sup>11</sup>, la création d'ateliers. Ces ateliers, au nombre de 3, portaient sur la modélisation des déplacements et se sont tenus à la DDE. Mais, à la CANCA cela ne nous a pas semblé possible, le contexte du PDU étant bien différent de celui d'un débat public. En dehors de nos excellents contacts avec Monsieur Philippe Vallouis, qui est votre correspondant dans l'enquête que vous menez et qui suit attentivement nos travaux (il nous a patronnés lors du lancement de notre étude du PDE de la faculté des sports), nous n'avons pas d'accès au niveau décisionnel.

**SM : Pour en revenir à la concertation dans le PDU communautaire, est-ce qu'il y a des débats particuliers qui ont été soulevés, des sujets spécifiques qui ont amené à la réflexion ?**

JM : A notre connaissance non, mais la seule chose que l'on a apprise un peu marginalement, c'est que l'association VIVA 06 semble avoir été conviée à un travail sur les déplacements doux. Nous connaissons bien cette association, avec laquelle nous avons de bonnes relations, mais il n'est pas certain que leur vision en matière de déplacements doux soit la meilleure. D'ailleurs, un de nos interlocuteurs institutionnels qui est un conseiller vélo pour les 3 régions du sud de la France : Corse, Languedoc Roussillon et PACA, est désolé de voir comment le vélo est pris en compte à Nice. Cela signifie que la réflexion n'atteint pas le niveau souhaitable. Nous ne pouvons pas prétendre avoir toutes les compétences mais nous nous sommes pour le moins appliqués, notamment en matière de mobilité, à rappeler des grands principes. Ce que nous avons fait de mieux, hormis la LGV Paca, est d'avoir fait convier des spécialistes de l'extérieur ; ils existent en France. Mais pour les trouver, il faut sortir de Nice.

**SM : Pour parler des différents acteurs présents lors de la concertation pour le PDU communautaire, quels rapports y avait-il entre eux ? Il s'agissait plutôt de débats conflictuels, consensuels, comment ont été ces rapports ? Aviez-vous la libre parole ?**

JM : En réponse tout d'abord à votre dernière interrogation, précisons que, qui veut s'exprimer dans ces réunions, le peut. Mais, comme ce sont des réunions assez courtes, 2 à 3 heures au maximum, dont une bonne heure et demi pour la présentation, on dispose d'assez peu de temps pour le faire. Pour ce qui est des relations entre les acteurs, elles sont courtoises en général, et, dans le milieu de la société civile en particulier, on s'entend bien, on se respecte parce que l'on a tous la volonté d'apporter une contribution utile à notre territoire. Il peut arriver que, quelquefois, on puisse se chamailler, mais en aparté seulement.

Je vous en donne un exemple : dans les réunions traitant des Chemins de fer de Provence, le président d'une association tout à fait respectable, qui œuvre de longue date pour la protection de l'environnement, n'arrête pas de préconiser, depuis des années, la mise de cette ligne à voie normale. C'est un non-sens technique mais on s'abstient de le relever bien qu'il soit d'autant plus risible que récurrent.

Il est certes bien dommage que, dans un certain nombre d'associations de bonne volonté, leurs adhérents et leurs porte-parole ne fassent pas toujours l'effort, avant d'adopter ou de formuler des propositions, d'y réfléchir davantage. C'est un défaut assez typique de la société civile.

---

<sup>11</sup> Contournement routier de Nice

Il faut cependant souligner, qu'au moment de la DTA, nous avons *unaniment* poussé à ce que les transports en commun soient développés, à ce qu'il soit mis un frein au doublement de l'autoroute, et nous avons ensemble plaidé pour que l'aménagement du territoire des Alpes-Maritimes prenne en compte l'existence de la Principauté de Monaco.

A la longue, on ne peut nier que nos actions collectives aient eu un impact, mais il est insuffisant, et son insuffisance résulte d'une absence criante de moyens. Dans la communication que j'ai présentée dans le cadre du Colloque sur les directives territoriales d'aménagement qui s'est déroulé en 2000 à Sophia Antipolis, outre notre insistance à traiter du long terme, et ce, dans un approche rétroactive, parmi nos propositions pour une bonne pratique de la concertation, nous préconisons le provisionnement de fonds à la disposition de la société civile pour études complémentaires et contradictoires<sup>12</sup>. De telles dispositions, nullement à l'étude à ce jour, nous semblent pourtant un des moyens d'améliorer le niveau de la concertation.

***SM : Dans le cadre de la concertation du PDU CANCA, est-ce que vous trouvez que chaque acteur a correctement joué son rôle ? Est-ce que les élus portaient leur projet ? Est-ce que les techniciens paraissaient comme les experts ? Quel était le rôle des associations ?***

JM : Là c'est l'inconnu. On ne peut pas répondre à cette question là car les seuls événements que nous avons vécus dans ce cadre sont ces trois réunions. Une réunion sur chaque thème.

***SM : Les élus étaient présents, est-ce que vous les avez sentis dominants ?***

JM : En général, les élus ne s'intéressent pas beaucoup à ces réunions, et ils n'en ont certainement pas le temps.

BG : Ils y font leur apparition et puis, très rapidement, en repartent pour d'autres réunions.

***SM : Quelle était la place des techniciens ? Avaient-ils une place forte dans l'expertise ? Est-ce que vous avez décelé des acteurs privilégiés, un homme orchestre dans la démarche du PDU ?***

JM : La place des techniciens de la CANCA n'est pas apparue avec évidence. On n'a même pas, pour notre part, identifié clairement le responsable de ces opérations.

***SM : M. Philippe Vallouis n'est pas apparu comme le responsable, comme vous dites, de ce projet ?***

JM : Sincèrement, je crois que Monsieur Philippe Vallouis avait cette lourde machinerie à mettre en route et que ça lui a pris tout son temps. Je ne sais pas comment est organisée la CANCA mais peut être que la tâche est trop lourde quand on a tant à produire dans un laps de temps relativement bref. Finalement, c'est sans doute une des raisons [une autre est sans doute de se dégager de toute responsabilité directe face aux élus] pour laquelle les techniciens s'en remettent à des sous-traitants. L'inconvénient est que ces sous-traitants, souvent les mêmes, vendent à peu près partout le même produit.

***SM : En parlant des sous traitants vous faites référence aux bureaux d'études ?***

JM : Oui.

***SM : En participant à plusieurs réunions vous avez du rencontrer plusieurs bureaux d'études, comment avez-vous trouvé leur implication dans le projet ?***

---

<sup>12</sup> Molinari Jacques

La DTA et la concertation - Le point de vue d'une association

Colloque Les Directives territoriales d'aménagement ; Nice - Sophia Antipolis ; 24-25 février 2000 ; Droit & Ville n° 50/2000 ; pages 250-257

JM : Oui, mais chaque fois que nous avons cherché à rencontrer un bureau d'études, notre demande a été éludée.

BG : Ils répondent à un cahier des charges, à des contraintes avec un éventail de propositions types.

JM : C'est la raison pour laquelle nous nous trouvons face à des collages. On s'en rend facilement compte, surtout lorsque le bureau d'études use des mêmes images que celles produites dans un autre contexte.

Ce genre d'observation n'illustre-t-il par l'intérêt d'une concertation sérieuse, laquelle permettrait de porter d'autres regards sur le rapport du bureau d'études. Or, ces rapports ne nous ont pas été communiqués, nous n'en avons eu que des présentations.

BG : Nous aurions voulu y travailler, analyser les éléments et donner un avis.

JM : De toute façon, l'approche était tellement fragmentaire que ce n'était pas là-dessus, sur le catalogue qu'il fallait batailler, mais sur la philosophie. On aurait pu remonter à la philosophie à travers le décodage du catalogue, mais on ne nous l'a pas proposé.

Mais, sincèrement, nous devons tout de même nous poser à nous-mêmes la question : si on nous l'avait proposé, est ce que nous aurions pu honorer une telle proposition ?

***SM : Plus particulièrement sur le rôle des associations, qu'est ce que vous retenir de leur participation ? La vôtre mais celle aussi des autres associations ?***

BG : Les autres associations, notamment celles avec lesquelles je travaille, ont été totalement laissées à l'écart du PDU. Le GIR, privilégié, a pu y avoir accès, être invité et participer. Nous, pas du tout.

Nos élus ne se sont pas sentis concernés non plus. « Le PDU, c'est la CANCA, ce n'est pas au niveau de la commune ». Pourtant la commune est intéressée au premier chef.

***SM : Justement à une échelle plus réduite, sur le territoire de Vence, ont-ils essayé de mener une concertation, d'informer la population ?***

BG : Justement, Vence préparait son PLU dans le même temps ; à cette fin, les associations auraient eu besoin du PLH mais n'y ont jamais eu accès. En matière de mobilité, elles souhaitaient intégrer, dans un document global, la problématique des déplacements avec l'aménagement du territoire. Mais la volonté de compartimenter domine. Il n'y a pas eu cette vision globale, cette transversalité entre les thématiques : les déplacements, l'urbanisme, l'habitat, etc.

D'ailleurs, je m'inquiète très fort du changement des règles d'organisation des concertations. La loi SRU avait fixé des règles strictes dans le cadre du PLU. La loi ENL (engagement national logement) les a complètement remises en question. Dorénavant, les élus ont toute latitude pour l'organisation des concertations, et aucune action ne pourra être engagée pour défaut de concertation.

JM : Il nous faut revenir sur la difficulté de suivi dans les missions que nous cherchons à assumer : suivre ce qui se passe et apporter de temps en temps de bonnes contributions en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Outre le suivi des débats publics et l'analyse du PDU, nous avons à achever le Plan de déplacements d'entreprise (PDE) de la faculté des sports (UFR-STAPS) et avons jugé devoir répondre à une enquête publique sur l'implantation du grand stade dans la vallée du Var et à une autre sur le projet de tunnel routier descendant de Monaco, mais nous avons dû renoncer à participer à d'autres enquêtes publiques comme celle sur l'extension du tramway-

Mais, si on veut faire bien notre travail, comme on s'applique à le faire sous la forme de dossiers, notes et rapports de caractère académique, c'est épuisant, d'autant que, hors la CANCA, nous suivons le PDU, et, depuis peu, le SCOT de la CASA (dont nous sommes membres du Conseil de développement), et que notre champ de réflexion doit s'étendre largement au-delà du département des Alpes-Maritimes, à l'échelle de la Région pour une claire compréhension de la problématique.

D'ailleurs, nous allons y être conduits à la suite d'une récente rencontre de la fonctionnaire en charge de la mobilité au Conseil régional PACA s'exclamant « comment puis-je mener à bien la gestion de

l'ensemble des PDU de la région PACA ?» et à qui nous avons proposé d'apporter notre contribution. On s'est donc mis en tête d'apporter au Conseil régional un éclairage sur, au moins, ce qui se passe chez nous. On a formulé des observations sur le PDU de la CANCA et nous allons travailler sur celui de la CASA. On ne peut envisager guère plus pour l'instant, mais nous sommes déjà en mesure de donner un éclairage utile, notamment sur les incohérences qui sont ici la règle.

***SM : Savez-vous de quelle manière est-ce que les autres associations se sont impliquées dans le PDU communautaire ?***

JM : Nous n'en avons aucune idée.

***SM : Etiez-vous nombreux en termes de présence associative ?***

JM : Je pense que la présence correspondait au panel courant <sup>13</sup>

BG : Ce sont des associations qui sont habituellement invitées à participer, comme l'Association des amis du rail azuréen, Région Verte, etc.....

JM : Les seuls nouveaux, étaient surtout VIVA 06 et le groupe d'associations qui en font partie.

JM : En revanche, d'autres, comme le GADSECA, importante fédération d'associations de défense de l'environnement, y sont nécessairement conviées.

BG : Il y a les associations de Handicapés. Ce sont des associations qui sont bien ciblées et qu'on retrouve systématiquement.

JM : Vous voyez ainsi que les niveaux d'approche peuvent être totalement différents. Les handicapés méritent grand respect, mais quand ils s'expriment dans des réunions comme celles-là, c'est presque toujours pour signaler que ça ou là « la bordure du trottoir est trop haute ». Ce n'est pas à ce niveau que la réflexion doit s'instaurer, surtout quand on doit s'atteler à la gestion d'un système aussi complexe et mal conçu que la CANCA.

***SM : Est-ce que vous pensez que cette participation associative est importante et qu'elle apporte une certaine plus-value au document ?***

JM : Cela dépend. Dans certains cas cette participation donne bonne conscience aux autorités qui se dédouanent en ayant "consulté".

BG : Elles se contentent de respecter la procédure

***SM : Au niveau de la participation, est-ce qu'elles sont actives ces associations ?***

JM : Oui. Mais elles sont toutes débordées.

BG : Et spécialisées.

JM : Oui elles le sont généralement.

BG : Aussi n'ont-elles pas forcément l'habitude d'une vision globale et ne ressentent-elles cette nécessité de prendre le recul indispensable pour travailler sur un document global et prospectif.

JM à Sabrina Moretto : Votre démarche est intéressante car elle part à la recherche du *retour d'expérience* des intéressés et de l'impact de leurs contributions. Effectivement, ça n'a jamais dû être

---

<sup>13</sup> Dressé sans doute à partir de listes établies par les services préfectoraux pour la DTA 06 et les débats publics

fait jusqu'ici, car les études de retour d'expérience ne se pratiquent pas en France, ce que déplorait encore tout récemment le CERTU à propos des enseignements à tirer de la création des lignes de transports en commun par exemple.

Il faut, comme vous le faites, instaurer la démarche, mais comment va-t-on apprécier cet impact ? Personne ne s'est appliqué à le faire, d'autant, qu'en plus, ce sera toujours un peu désagréable pour des décideurs de reconnaître : "cette idée-là nous a été soufflé par telle ou telle association". Ils ne chercheront sans doute pas à le faire valoir.

**SM : D'après vous, qu'est-ce qu'il faudrait changer ou modifier au débat pour avoir une concertation plus productive ?**

BG : Je dis que la concertation doit s'instaurer en amont. Il faut permettre aux acteurs qui connaissent très bien le terrain et ses contraintes, de formuler leurs propositions avant que le projet, suffisamment avancé, ne soit verrouillé, et ne permette plus d'intégrer des propositions fussent-elles d'un haut intérêt. Or, comme nous vous l'avons montré, au moment où on prétend nous demander notre avis, le bureau d'études a déjà achevé l'essentiel de son rapport et formulé ses propositions.

JM : L'autre jour à Paris, avec notre délégué auprès de l'administration centrale, (qui était auparavant chef du bureau des infrastructures au ministère), nous avons rencontré le Président de la *Commission nationale du débat public* (CNDP) pour lui faire part de notre point de vue sur les insuffisances et les dérives du débat public<sup>14</sup>, ce débat public qui peut paraître à tous très séduisant.

Mais, y a-t-il lieu d'engager un débat public sur, par exemple, le choix d'une centrale nucléaire ? Et si l'on en décidait ainsi, faudrait-il se contenter d'organiser pour cela une dizaine de réunions par ci, par là, et cela, en au plus quatre mois, comme la règle en a été instaurée ? Comment diffuser l'information ? Comment la faire précéder de pédagogie ? Comment débattre ? Il y a eu dernièrement un débat public prodigieusement intéressant, celui sur le projet d'extension du port de Nice qui a provoqué une sorte de...

BG : De révolution.

JM : Oui de révolution, car tous les niçois, toutes opinions confondues, qui ont une attache locale se sont insurgés : "on leur cassait leur port !". C'était assez inattendu mais ça s'est révélé assez facile à gérer d'autant que les variantes soumises à débat étaient fort mal conçues ; elles ne tenaient pas la route, et moins encore la mer, et le projet a sombré. Donc il y a toutes sortes de débats publics, et, sauf pour un débat comme celui du port de Nice, la durée de quatre mois ne peut suffire.

BG : Et ça coûte très cher.

JM : Oui ça coûte très cher et cela touche qui ? Est ce que c'est vraiment représentatif de l'ensemble des citoyens ? A plusieurs reprises, j'ai demandé « mais pourquoi vous n'organisez vous pas des visites d'enfants des écoles, de lycéens et d'étudiants ? », car l'important, c'est d'assurer sans tarder la relève. Dans toutes les associations il y a bon nombre de personnes âgées. Pourquoi ? D'une part, peut être parce qu'elles constituent les derniers vestiges d'une société combative, militante. Il y en a de moins en moins. Et puis, d'autre part, parce que l'intensité de ce travail ne permet pas à des actifs de l'assumer. Car l'activité associative est pour ceux d'entre nous qui l'animons, un travail de forçat à plein temps, sans samedi, sans dimanche, sans vacances. Autrement dit, si l'on tient à ce que la démocratie participative soit effective et perdure, il faut y préparer la jeunesse, et ce n'est pas du tout ce vers quoi on s'engage. En portant un regard de quelques dizaines d'années en arrière, je me souviens que quand je travaillais au Commissariat à l'énergie atomique, nous étions organisés pour animer des expositions et faire des conférences où venaient les classes entières accompagnées de leurs maîtres avec qui on discutait, à qui on présentait des projets et avec qui on commentait des événements. N'était-ce pas la bonne manière de se préparer à la concertation d'aujourd'hui ? Ne doit-on pas la

---

<sup>14</sup> Notamment à propos de l'instauration récente des "ateliers citoyens" risquant de rabaisser le débat à un simple sondage d'opinion

proposer aux jeunes, à l'âge où s'éveille l'intérêt pour ce qui va se passer à l'avenir dans la cité et dans le monde ?

BG : ça fait partie de l'éducation à la citoyenneté.

**SM : Et quelle expertise pensez-vous avoir apporté au PDU CANCA ?**

JM : Nous avons brisé des lances, en dénonçant un certain nombre d'omissions et de malfaçons..

**SM : Les remarques que vous avez faites, vous trouvez qu'elles ont été prises en compte quand même ?**

JM : Non, parce qu'il n'y a pratiquement pas eu de changement entre le document provisoire et la version définitive.

BG : C'était déjà trop avancé de toute façon, la philosophie même ne pouvait pas être remise en question.

JM : Le PDU doit être une conséquence de la politique d'urbanisme. Quelle est donc cette politique d'urbanisme quand on voit toutes les collines se hérissier de grues et qu'on y construit n'importe quoi ! Nous pourrions être dans un pays de rêve. Sur nos collines, il y a eu des ascenseurs, des crémaillères ; tous ces équipements ont disparu alors que dans la plus insignifiante des stations de ski on s'obstine à tisser des remontées mécaniques en tous sens. On ne s'est même pas questionné sur la transposition de telles techniques aux sites urbains où elles fonctionneraient toute l'année et non pas 3 ou 4 mois comme dans ces stations.

Considérons une problématique majeure, celle de l'intermodalité des infrastructures lourdes de transport, et un cas qui crève les yeux : le simple prolongement sur 450 mètres des Chemins de fer de Provence jusqu'à la gare centrale. Il n'y a pas eu d'études sur un investissement aussi capital que dérisoire.

Il y a quelques années, lors de la réunion annonçant la décision de réaliser la ligne de tramway de Nice, je suis intervenu. J'avais préparé un plan explicatif et en ai fait la présentation au public et au Maire auquel je me suis directement adressé en demandant « ne pensez-vous pas plus rationnel que la ligne passe sous la gare, pour sa desserte car c'est possible et souhaitable ? En faisant passer la ligne sous la gare, on libérerait pour les autres trafics l'avenue Jean Médecin qui constitue une des rares trouées à travers la coupure d'urbanisation que constitue la voie ferrée ». Dans ce cas encore, il n'y a pas eu la moindre étude en ce sens, et la ligne, en cours d'achèvement, est certainement la seule de France à ne pas desservir directement la gare centrale.

Autre exemple d'absence de clairvoyance : L'étude sur la LGV PACA montre que le trafic voyageurs TER de la gare de Nice Thiers doit être multiplié par 2,3 d'ici 2020, du seul fait de l'amélioration d'efficacité de ces services locaux. Cette gare est déjà saturée, il faut l'ouvrir sur la façade nord. Cette question d'urbanisme relève presque du court terme, mais ne figure pas dans le PDU.

La mer n'y figure pas non plus. Ce n'est justifié qu'en partie, du fait du trajet trop long pour des déplacements quotidiens ; en revanche, il y a les touristes : 300 000 touristes en moyenne sur la Côte avec des pointes d'au moins 1 million. Ces touristes se déplacent, il n'y a pas eu de réflexion à leur sujet. On va entreprendre prochainement une nouvelle enquête ménage, mais cette enquête ménage ne portera ni sur les touristes, ni sur les déplacements de loisirs d'ailleurs. Sans ces considérations fondamentales, comment voulez-vous concevoir un PDU ? Celui qu'on nous a remis n'est qu'un catalogue. Peut-on se contenter de préciser comment faire des trottoirs de telles largeurs dans rues de telles largeurs ? On pourrait faire beaucoup mieux en nous demandant notre avis et, bien sûr, en nous mettant à contribution.

BG : Mais le plus en amont possible

JM : En amont, il faut amener la population à réfléchir. Ce devrait être aussi le rôle de l'ADAAM<sup>15</sup>. Plusieurs associations dont la nôtre en étaient membres associés et des échanges de vues s'y étaient instaurés. Cette concertation a pris fin avec les changements de statuts, tout le monde le déplore. Connaissez-vous L'ADAAM ?

**SM : Oui.**

JM : Sa directrice a commandé une étude sur la LGV Paca. Dans cette étude figure une variante comportant une gare souterraine à l'embouchure du Var, ce qui est proprement une aberration.

BG : Et ils ont fait appel à un bureau d'études anglais pour faire cette étude.

JM : Après qu'elle m'ait demandé comment je me l'étais procurée, je me suis permis de lui poser la question « Êtes-vous fière de cette étude ? Trouvez-vous plausible une telle variante ? ». Elle m'a rétorqué « Il vous faut savoir que c'est un bureau d'étude qui a traité de la traversée de la Tamise par la ligne Eurostar ».

Sur de tels propos, vous voudrez bien convenir qu'une plus grande place devrait être accordée à la concertation, au moins pour convenir que La Tamise et le Var ne sont pas des fleuves de même nature.

**SM : Pour finir une dernière question plus personnelle. Vous êtes secrétaire de l'association du GIR Maralpin, est-ce que vous avez d'autres activités à côté ?**

BG : En tant que secrétaire scientifique, Jacques Molinari est occupé à temps plein dans l'association, de surcroît c'est lui qui s'occupe de la majorité des études.

**SM : Vous avez une véritable expérience en termes de concertation. Pour vous ce n'était pas la première fois ?**

JM : Dans d'autres vies et à d'autres niveaux, j'en ai eu d'un autre genre ; mais dans celle-ci j'ai été membre de la commission du débat public sur le port de Nice, un heureux hasard de circonstances.

**SM : Je pense qu'on peut s'arrêter là.**

Révision BG/JM le 01-07-2007

3<sup>ème</sup> lecture le 08-07-2007

4<sup>ème</sup> lecture le 10-07-2007

---

<sup>15</sup> Agence des déplacements et d'aménagement des Alpes-Martimes (Agence d'urbanisme)

## **ANNEXE 1 – Appel à propositions de recherche [extraits]**

	
<i>Predit - Groupe Opérationnel 11 Politiques des transports</i>	<i>Direction générale adjointe Transports et infrastructures</i>
<b>Mise en œuvre et évaluation de système de procédure de débat public pour une acceptation sociale d'une politique de déplacements durables. Application à la Communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur</b>	

*Le Predit et la Communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur, sont convenus en 2004 de lancer un appel à proposition pour une recherche-action à l'occasion de l'élaboration d'un PDU communautaire, du démarrage d'une délégation de service public pour le transport urbain, et du développement de sa première ligne de transport en commun en site propre,*

### **1. Contexte de l'Appel à propositions**

#### **A - Rappel sur le Groupe opérationnel 11 du PREDIT 3**

La mission du groupe 11 du Predit est transversale, puisqu'il s'agit d'aborder, de manière intégrée et prospective, toutes les dimensions des politiques de transports terrestres aux différents niveaux décisionnels – national, régional, local - dans une perspective de mobilité durable. Trois champs de préoccupation sont pris en compte et étroitement articulés : la *prospective*, l'*évaluation* et la *mise en œuvre des politiques publiques* ; et enfin *l'économie et la sociologie de l'innovation*.

Concernant l'évaluation et la mise en œuvre des politiques publiques, les priorités du groupe portent à la fois sur les outils d'évaluation eux-mêmes (mesure des performances, méthodes d'évaluation micro-économique des projets, études d'impact des plans et programmes, indicateurs de développement durable, évaluation des risques, environnementaux en particulier, impacts macro-économiques...), sur les instruments des politiques publiques et de leur efficacité (performances comparées des différentes politiques nationales de transport, modernisation des formes d'action publique, orientations et moyens de politiques tournées vers le développement durable, acceptabilité et efficacité des instruments), et sur les dynamiques et jeux d'acteurs (temps de réaction, acceptabilité, modalités de participation du public aux débats sur les projets territoriaux ou sur des mesures).

#### **B - Le contexte CANCA**

La question des déplacements sur cette agglomération concerne les 500 000 habitants de la communauté d'agglomération dans leur intégralité, sur le territoire des 23 communes membres, dont Nice est la ville centre. Son territoire est caractérisé par une topographie se situant entre mer et montagne. Créée en janvier 2002, la CANCA conduit une révolution culturelle de l'intercommunalité locale. En ce qui concerne les déplacements, ce territoire doit éviter l'asphyxie et planifier son développement par des projets structurants ainsi que par un changement des comportements individuels et collectifs sur tous les champs d'action. La taille et la réputation de l'agglomération sont inversement proportionnelles à la qualité du développement des transports et déplacement de cette localité.

La politique des transports et des infrastructures constitue un pari pour la communauté d'agglomération de Nice Côte d'azur. Dotée d'un réseau de transport unifié depuis janvier 2005, elle doit fixer des objectifs ambitieux et partagés. Cette politique sera développée selon deux priorités, au travers d'outils spécifiques.

## **2. Objet de la recherche**

### **A – État des lieux**

La première phase du travail sera constituée par un état des lieux précis des points de rencontre entre l'utilisateur, le citoyen et la politique de déplacement menée par l'agglomération (grands projets de TCSP, opérations événementielles, PDU, transports urbains). Cette phase prendra en compte la composante sociologique et géographique propre à l'agglomération Nice côte d'azur (et des 23 communes qui la composent). Elle bénéficie du caractère récent de la définition du PTU communautaire et se concentre sur les instances prévues et non encore complètement déterminées (observatoire, comité de ligne, groupes de travail PDU, système qualité de la DSP, enquêtes publiques)

### **B- Définitions des bonnes pratiques applicables au cas CANCA : un système de concertation à la carte ou une procédure adaptée de débat public ?**

Partant des acquis des expériences de concertation pratiquées dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de PDU ou d'autres politiques urbaine ou de déplacements, la recherche visera dans ce deuxième temps à proposer aux décideurs diverses méthodes de concertation du plus grand nombre et laisser ainsi le choix aux collectivités locales entre différentes mesures de déplacements durable impactant les modes de vies : transfert modal, mesures de stationnement, piétonisation, développement de l'usage des modes doux... En se centrant sur la problématique du débat public, elle s'intéressera plus particulièrement à la préparation et au déroulement des débats publics. Ce faisant elle pourra interroger les médiations entre intérêts particuliers et intérêts collectifs, voire sociétale, mais également les interrelations entre les deux sphères alors en vis-à-vis à savoir celle de la demande sociale ou de l'utilisateur citoyen et celle de l'ingénierie technique – pour employer des expressions génériques. Elle questionnera également la question de la représentativité et de la légitimité du débat public institutionnalisé.

Cette phase de recherche permettra de tester in vivo des modalités de concertation à travers les procédures de débats publics. L'évaluation systématique Ces démarches de communication et de concertation retenues seront alors l'objet d'une évaluation systématique permettant la mesure des résultats et de l'appropriation des nouvelles contingences de déplacements durables imposées à la population.

### **C- Une mesure des résultats**

Au-delà de mesurer l'acceptabilité, l'efficacité et les effets des instruments proposés, et d'estimer la pérennité de la concertation mise en œuvre, l'évaluation systématique des démarches de communication des nouvelles modalités de déplacements durable devra plus particulièrement poser deux types de questions :

- peut-on dépasser les formes traditionnelles d'information et de débat public qui conduisent souvent à des jeux de rôles, à la crispation sur des situations acquises... Peut-on faire émerger des solutions nouvelles à travers de nouvelles dynamiques de débat ? A quelles conditions ? Ces questions seraient traitées par des chercheurs en sciences politiques travaillant sur la matière vivante des concertations en cours.
- peut-on détecter assez tôt, dans certaines composantes de la population, de réels changements (changements actuels ou indices de changements futurs) dans la perception des enjeux, dans les comportements quotidiens, dans les modes de vie, pouvant conduire à de nouveaux paradigmes du développement urbain ? Ces questions s'adresseraient à des chercheurs en sociologie et en prospective, en approfondissant le contenu de certains panels et de certains débats et en menant éventuellement des enquêtes complémentaires.

Afin d'assurer le suivi de cette recherche action, un comité de pilotage sera constitué qui regroupera des représentants des financeurs (PREDIT et CANCA) ainsi que toute personne membre de ces instances et désireuse de suivre ces travaux.

## **ANNEXE 2 – Résumé de recherche du contractant**

**6T – Bureau de recherche**

**Résumé recherche groupe 11 PREDIT / CANCA**

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

### **1. Situation actuelle du sujet de recherche et contexte**

#### **1.1. Des politiques de transport en prise avec la démocratie participative**

Pour conserver une autorité légitime face à une société de plus en plus complexe et en évolution constante, les pouvoirs publics ne semblent plus à même de gérer seuls tous les problèmes de la vie publique. C'est un constat qui s'impose notamment dans les domaines de l'aménagement de l'espace et du cadre de vie qui, mêlant inextricablement idées, intérêts et passions, sont deux thématiques propices au débat (Mabileau 1999). Par ailleurs, largement décentralisés depuis le début des années 1980, ce sont des secteurs qui relèvent de la compétence d'une autorité locale directement confrontée à ses administrés (Balme, Faure 1999). Par conséquent, sans affirmer que les politiques locales changent la politique, leur élaboration nécessite un partenariat avec l'ensemble des acteurs concernés (de l'institution à la population), appelé de plus en plus communément démocratie participative (Goux-Baudiment, Heurgon, Landrieu 2001).

Que ce soit dans l'espoir de gagner la confiance des citoyens, parce que la décentralisation confronte le local à des compétences qu'il ne sait pas appréhender traditionnellement, ou encore pour choisir des solutions techniquement meilleures, la démocratie participative vient de plus en plus systématiquement au secours d'une démocratie représentative sinon en crise du moins en ballottage (Orange 2001, Fourniau 1997, Bourgeois, Nizet 1995).

Cette quête de la démocratie participative s'avère d'autant plus grande dans les transports. Outil de régulation pour des domaines aussi variés que l'aménagement du territoire, la ségrégation socio-spatiale ou encore la consommation d'énergie, les transports sont un instrument central de l'action publique et les politiques qui en découlent nécessitent une coordination intersectorielle entre acteurs institutionnels, entre acteurs institutionnels et acteurs sociaux, et entre acteurs aux territoires d'interventions différents (Offner, Pumain 1996). Bref, régulièrement considérées comme la solution, les politiques publiques relatives aux transports souffrent pourtant d'une mise en œuvre difficile où la place donnée à une décision dite concertée est désormais prépondérante (Orfeuillat 2000, Beaucire 1996). En matière de décision publique liée à l'aménagement, la concertation avec la population, en tant que formalisation de la démocratie participative, n'est donc plus une pratique à défendre et, loin d'être spécifique à la France, c'est une tendance internationale (Newman, Thornley 1996).

#### **1.2. Une approche erronée de la décision aux dépens de la concertation**

La plupart des expériences de concertation, aussi volontaires soient-elles, sont toujours confrontées aux critiques, dont la principale serait qu'elle intervient toujours trop tard, au moment où les choix déterminants ont déjà été faits. Une problématique qui est à corréler directement à la traditionnelle question de la périodisation de la décision selon un découpage en trois phases : préparation / décision / exécution. Ce découpage est néanmoins dénoncé depuis longtemps au niveau théorique car il conduit à isoler dans le processus un moment-clé (la décision) et qu'un tel moment est toujours introuvable parce qu'une décision n'a ni commencement ni fin (Sfez 1984). Ainsi, cette approche de la décision comme un processus continu – c'est-à-dire toujours déjà enclenché et jamais complètement abouti – permet de comprendre pourquoi la participation de la population est souvent perçue comme en décalage avec la décision et peut-être aussi finalement d'admettre enfin qu'elle contribue à la construction de la politique publique considérée. Le contenu d'une politique publique se construit dans le cours même de son élaboration et de sa mise en œuvre. Les interactions (entre une institution et ses publics) deviennent en ce sens aussi importants que les intentions initiales, *a fortiori* quand celles-ci s'appuient des normes floues et flexibles comme cela tend à être de plus en plus le cas dans l'action publique contemporaine.

En effet, la décision n'est pas une grille séquentielle lisse et linéaire (un problème, une solution, une décision), mais elle s'apparente davantage à une série d'allers-retours entre chacune des étapes. Le résultat n'est donc jamais complètement prédéterminé mais ce sont les différentes logiques à l'œuvre dans les multiples flux décisionnels qu'il faut analyser pour le comprendre (Muller, Surel 1998). Autrement dit, nous pouvons émettre l'hypothèse générale d'une influence du processus sur la substance.

### **1.3. L'évaluation de l'impact d'une procédure concertée : une ouverture de l'analyse classique des politiques locales**

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

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

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

Nouvelle, cette démarche a néanmoins déjà été mise en place dans le cadre de la thèse de Nicolas LOUVET, dont l'objectif était de décrypter l'éventuel portage substantiel de la population dans les Plans de déplacements urbains (PDU). L'ambition initiale étant de dépasser le malaise de la concertation, « *il faut en faire mais ça ne sert pas à grand-chose* » en montrant ce qu'elle produisait concrètement en termes de contenu. Il en résulte les conclusions suivantes. Premièrement, c'est lorsque la participation s'effectue en amont qu'elle s'avère productive, qu'elle modifie la donne. Deuxièmement, une concertation « ciblée » (l'autorité organisatrice dialogue avec une population sélectionnée a priori) pondère le discours technico-politique alors qu'une concertation « révélée » (le processus fait émerger des participants inattendus) ajoute au programme de nouvelles thématiques.

C'est à partir de cette expérience de recherche et dans l'objectif de mettre en exergue la productivité de la concertation réalisée, que nous aborderons le débat public institué autour de la politique de déplacements de la CANCA. Et, parce que l'expérience des praticiens et de la recherche sur les processus de décision montrent que beaucoup de transformations des projets ou d'ajustement des positions se font dans des concertations que l'on peut qualifier d'interstitielles, qui ne sont pas instituées (Billé, Mermet, Berlan-Darqué 2003), nous nous intéresserons tout autant à la concertation instituée qu'interstitielle.

La jeune Communauté d'Agglomération Nice Côte d'Azur est confrontée à une problématique déplacement complexe (une topographie contraignante, congestion automobile, offre de transports en commun inégalement développée) rendant nécessaire son engagement sur différentes actions publiques liées au transport ( la mise en œuvre d'un PDU communautaire, mise en place d'une délégation de service public, réalisation de ligne de transport en commun en site propre). La politique de transports, ou plus largement de mobilité, est à la fois un pari pour la CANCA et un levier important de dynamisme territorial, si tant est que cette politique soit à la fois comprise par les habitants, jugée acceptable et accompagnée par les citoyens dans son élaboration et sa mise en œuvre. C'est ainsi que nous avons compris l'enjeu de l'appel à proposition de recherche lancée par le Prédit et la CANCA ; et c'est dans cette perspective que nous répondons à l'appel à proposition de recherche « *Mise en œuvre et évaluation de système de procédure de débat public pour une acceptation sociale d'une politique de déplacements durables – Application à la Communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur* » du groupe 11 du PREDIT. Axe intitulé Politiques de Transports.

## **2. Plan de recherche**

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

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

Pour sortir de cette rhétorique, l'enjeu est de ne pas chercher à savoir à qui profite la concertation mais – en tant que concertation productive – quel est son poids sur les thématiques, les solutions et les mises en œuvre retenues dans un projet et/ou une politique. A ce titre nous ne chercherons pas à avoir un jugement de valeur sur les pratiques de la concertation en termes d'intensité démocratique (information / consultation / négociation), mais nous appréhenderons la concertation comme la mise en place, par le pilote du processus décisionnel, de dispositifs formels, quels qu'ils soient visant à élargir le réseau d'acteurs<sup>16</sup>.

**L'étude a ainsi pour objectif de répondre aux questions suivantes :**

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

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

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

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

---

<sup>16</sup> Nous appréhenderons le terme de **réseau** comme les relations instituées entre la population et l'autorité et nous considérerons l'**acteur** comme celui qui agit et, dans un processus de décision, comme celui qui participe à la décision. Ainsi, par élargissement du réseau d'acteurs, il faut entendre l'entrée de nouveaux participants dans le processus de prise de décision.