



HAL
open science

L'expertise d'usage, une nouvelle légitimité pour la concertation : application aux déplacements urbains

Sabrina Moretto

► **To cite this version:**

Sabrina Moretto. L'expertise d'usage, une nouvelle légitimité pour la concertation : application aux déplacements urbains. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris-Est, 2012. Français. NNT : 2012PEST1044 . tel-03761695v2

HAL Id: tel-03761695

<https://theses.hal.science/tel-03761695v2>

Submitted on 12 Sep 2022

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

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



THESE

Présentée pour l'obtention du diplôme de
**DOCTEUR DE L'ÉCOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSEES - UNIVERSITE
PARIS-EST**
SPECIALITE/ URBANISME - AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Soutenue publiquement par

Sabrina MORETTO

Le 25 janvier 2012

**L'expertise d'usage, une nouvelle légitimité pour la concertation :
Application aux déplacements urbains**

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

Et le co encadrement de **David GUERANGER**

Composition du jury :

Francis Beaucire	Professeur - Université Paris 1, Panthéon Sorbonne
Michel Gariepy	Professeur - Université de Montréal (Canada)
David Gueranger	Chercheur au LATTS - Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Université Paris-Est
Vincent Kaufmann	Professeur - Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (Suisse)
Nicolas Louvet	Directeur - 6T Bureau de recherche
Jean-Marc Offner	Directeur – Agence d'urbanisme de Bordeaux (directeur de recherche INRETS)

Résumé thèse – Moretto Sabrina (LATTS)

La montée d'un « impératif participatif » tend à renouveler l'action publique et à ouvrir le système décisionnel à l'ensemble de parties prenantes. Les usagers sont alors invités à se mobiliser afin d'élargir le registre des connaissances mobilisables et de prendre en compte leurs points de vue sous prétexte de leur expertise d'usage.

Visant à comprendre ce renouvellement et à définir la place et le rôle joué par les usagers au sein de ces instances participatives, nous avons construit cette thèse autour de la figure d'un « usager compétent ». Autrement dit, un acteur capable de coproduire l'action publique et de partager ses savoirs d'usage.

Notre analyse de deux dispositifs participatifs, empruntés au domaine des déplacements urbains, nous a tout d'abord permis de mettre en exergue les impacts concrets de la participation des usagers sur les solutions et les orientations retenues pour le projet mis en débat. Ensuite, nous avons interrogé ces démarches au regard des principes de conception collective mobilisés dans le domaine du génie industriel et des sciences de gestion. Enfin, nous avons montré que pour asseoir une action publique collective à partir de la constitution d'une maîtrise d'usage, il fallait répondre à une triple condition de légitimation, de formalisation et de mise en œuvre.

Remerciements

Encadrée par le Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés de l'Université Paris Est, cette thèse s'est déroulée dans le cadre d'une convention CIFRE au sein de 6T Bureau de recherche. Au cours de ces années, j'ai été suivie, accompagnée, soutenue par différentes personnes que je tiens désormais à remercier.

Pour commencer, je souhaite adresser un mot aux membres du jury. Je remercie Michel Gariepy et Francis Beaucire pour leur jugement de ce travail en tant que rapporteur et Vincent Kaufmann pour avoir accepté de présider cette soutenance. Je remercie ensuite mon « trio d'encadrant ». Jean-Marc, pour avoir accepté cette dernière direction de thèse et avoir fait preuve à la fois de souplesse et de rigueur envers mes envies et mon travail. David, pour s'être lancé dans une nouvelle aventure pour laquelle il a su partager sa rigueur académique et ses conseils de « grand-mère ». Nicolas, pour avoir été à l'origine de cette aventure et m'avoir ouvert les portes « d'un tout petit monde ».

J'adresse ensuite mes remerciements aux personnes rencontrées au cours de mon travail de terrain. Cette recherche n'aurait pu aboutir sans leur disponibilité et leur amabilité qui ont fait que chaque entretien a été l'occasion d'une rencontre.

La thèse représente donc une belle aventure humaine remplies de moments d'échanges et de convivialité. Pour tous ces bons côtés de l'aventure, je tiens à remercier les membres du laboratoire pour leur accueil et les conditions de travail offertes aux doctorants. Quelle classe que de pouvoir disposer de son propre bureau, d'une ligne téléphonique, de cartes de visite et d'une terrasse pour prendre ses cafés. J'adresse aussi une mention spéciale aux doctorants du laboratoire. Une belle équipe avec qui j'ai partagé de beaux projets pour le sérieux, des apéros pour la convivialité, des cellules de crise pour le soutien et parfois aussi quelques blind test pour la forme.

Parce les jours étaient partagés entre le laboratoire et 6T, je pense aussi à l'équipe de ce bureau d'étude dans lequel il fait bon vivre. Une pensée à tous ceux qui ont partagé mes journées de travail dans la bonne humeur, toujours en musique et avec le bon goût des tartelettes bonne maman (les chocolat caramel, un délice).

Pour terminer, merci à tous les amis et les proches qui ont suivi de près ou de loin l'expérience de la thèse. Il y a ceux qui m'ont encouragé à me lancer dans ce projet. Ceux qui m'ont soutenu et motivé tout du long pour arriver au bout. Ceux qui ont participé aux nombreuses fêtes qui ont été à chaque fois des parenthèses nécessaires. Ceux qui n'ont cessé de poser la question « alors cette thèse ? » avec quelques peu de désespoir sur la fin. Et puis ceux qui ont fait tout ça à la fois.

Sommaire

REMERCIEMENTS	3
SOMMAIRE	4
INTRODUCTION GENERALE	7
1 QUAND L'ACTION PUBLIQUE SE RENOUVELLE ET S'OUVRE A DE NOUVELLES EXPERTISES	9
2 L'EXPERTISE D'USAGE : UN ENJEU DE FORMALISATION, DE RENOUVELLEMENT ET DE TRANSFERT.	12
3 PRESENTATION DU DISPOSITIF DE RECHERCHE	14
4 UNE THESE STRUCTUREE EN QUATRE PARTIES	20
1. <u>PREMIERE PARTIE - « L'USAGER COMPETENT », POUR UNE NOUVELLE CONCEPTION DE L'ACTION PUBLIQUE</u>	23
INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE	25
1.1. UNE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE EN RECHERCHE DE LEGITIMITE	28
1.2. L'USAGER : UN NOUVEL EXPERT ?	49
1.3. NOUVEAUX PARADIGMES, NOUVELLES COMPETENCES : REDISTRIBUTION DES SAVOIRS DANS LE DOMAINE DES DEPLACEMENTS URBAINS	69
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	92
2. <u>DEUXIEME PARTIE – L'ELABORATION DU PDU CANCA : UNE EXPERTISE D'USAGE, VECTEUR D'INGENIERIE CONCOURANTE</u>	95
INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE	97
2.1. LES DEPLACEMENTS, UNE THEMATIQUE DESORMAIS VOUEE A LA CONCERTATION	101
2.2. GRILLE DE LECTURE DE LA PARTICIPATION INSTITUTEE POUR L'ELABORATION DU PDU CANCA	125
2.3. LES IMPACTS DE LA PARTICIPATION DES ASSOCIATIONS SUR LES SOLUTIONS ET LES MISES EN ŒUVRE RETENUES POUR LE PDU CANCA	144
2.4. L'EXEMPLE DU PDU CANCA : ESQUISSE D'UN URBANISME CONCOURANT	157
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	176
3. <u>TROISIEME PARTIE – L'OPERATION DES TEMOINS DE LIGNE DE LA RATP : UNE EXPERTISE D'USAGE, AU SERVICE D'UN SYSTEME DE MANAGEMENT DE LA QUALITE</u>	179
INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE	180
3.1. LA RATP COMME SYSTEME DE MANAGEMENT DE LA QUALITE	183
3.2. GRILLE DE LECTURE DE LA PARTICIPATION INSTITUTEE POUR L'OPERATION DES TEMOINS DE LIGNE	199
3.3. LES IMPACTS DE LA PARTICIPATION DES TEMOINS DE LIGNE SUR LA QUALITE DE SERVICE : DES MARGES DE MANŒUVRES REDUITES AUX DETAILS	215
3.4. L'EXEMPLE DES TEMOINS DE LIGNE DE LA RATP : RENFORCEMENT AMBIGU D'UN SYSTEME DE MANAGEMENT DE LA QUALITE	225
CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE	242

4. QUATRIEME PARTIE – LES CONDITIONS NECESSAIRES A LA CONSTITUTION D’UNE MAITRISE D’USAGE	245
INTRODUCTION DE LA QUATRIEME PARTIE	246
4.1. LES CONDITIONS DE LEGITIMATION	249
4.2. LES CONDITIONS DE FORMALISATION	269
4.3. LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE	297
CONCLUSION DE LA QUATRIEME PARTIE	311
CONCLUSION GENERALE	313
1. L’USAGER « COPRODUCTEUR » : EMERGENCE D’UNE NOUVELLE FIGURE	314
2. LES IMPACTS SUBSTANTIELS DE LA PARTICIPATION DES USAGERS	315
3. LES PRINCIPES D’UN MODELE DE CONCEPTION COLLECTIVE	316
4. LES LIMITES DE LA COOPERATION DANS LE CADRE DE DEMARCHES PARTICIPATIVES RELATIVES AU DOMAINE DES DEPLACEMENTS URBAINS	317
5. TROIS CONDITIONS POUR FAVORISER LA CONSTITUTION D’UNE MAITRISE D’USAGE : OUVRIR LA REFLEXION POUR ASSEOIR UNE INGENIERIE DE L’ACTION COLLECTIVE.	319
BIBLIOGRAPHIE	326
ABREVIATIONS	339
ANNEXE	342
GLOSSAIRE	345
TABLE DES MATIERES	346
TABLE DES ILLUSTRATIONS	351

Introduction générale

Les usagers des transports, et plus largement les citoyens, font valoir de plus en plus souvent leurs connaissances du « terrain » auprès des acteurs institutionnels. Reconnus en tant que « cyclistes testeurs », « piétons - découvreurs de problèmes », « témoins de ligne » ou encore « experts d'usage », leur participation toujours au plus proche de la décision nous questionne: L'action publique ne tendrait-elle pas à prendre une nouvelle forme? L'ouverture du système décisionnel à de nouveaux acteurs, tel que l'utilisateur, vise-t-elle à favoriser une approche « coopérative »?

Plusieurs exemples attestent de ces changements. Depuis 2002, la Métropole de Chambéry a mis en place une commission d'usagers, de manière à accentuer sa démarche de démocratie participative et à développer ses relations avec les usagers. Composée d'une centaine de membres, cette commission regroupe différents types d'acteurs : élus des 24 communes de la Métropole, membres d'associations¹, représentants de conseils de quartier et de comités consultatifs, habitants et usagers de l'agglomération. En tant qu'utilisateurs des services publics assurés par Chambéry métropole, les membres de cette commission sont reconnus comme étant des « *experts d'usage* »². Répartis dans quatre commissions thématiques (eau et assainissement, transports, équipements collectifs, déchets), les acteurs ont pour mission d'exprimer leurs points de vue sur différents sujets³. Plus ponctuellement, ils sont amenés à établir des recommandations et des propositions, à partir de groupes de travail constitués pour approfondir certaines questions.

¹ Depuis 2009, la commission dénombre une vingtaine d'associations. Elles concernent le handicap (Association des Paralysés de France ; Association Départementale pour l'Insertion des Sourds, etc.) ; l'emploi (Union Commerciale et Artisanale, etc.) ; les transports (Association de Défense des Usagers des Transports en Commun de Savoie) ; le logement (Confédération Nationale du Logement, association de défense des locataires, etc.) ; le sport (Association Départementale des Activités à l'Age de la Retraite, SOC Natation, etc.) ; l'éducation (Université de Savoie, etc.).

² L'expression est reprise de la présentation de la commission, réalisée par Chambéry métropole. Consultée sur le site Internet de l'agglomération, à l'adresse <http://www.chambery-metropole.fr/20-la-commission-des-usagers.htm> (consulté en février 2011)

³ Il existe concrètement quatre missions : (1) examiner les rapports d'activités annuels ; (2) exprimer un avis sur les tarifications en cours ; (3) exprimer leurs préférences lors de choix de modes de gestion des services publics ; (4) d'apporter un regard sur les principaux projets et travaux menés par l'agglomération.

En 2009, la mobilisation de l'association les « Droits du piéton en Gironde » a abouti à l'arrivée d'un « Monsieur Piéton » au sein de la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB). La demande visait à profiter d'un interlocuteur « *privilegié et direct* »⁴ avec qui l'association pourrait travailler en partenariat pour réduire les dysfonctionnements rencontrés sur l'espace public. Afin de concrétiser leur collaboration, dite opérationnelle, autorité et association ont élaboré une Piéton-Fiche. L'objectif étant de disposer d'un outil permettant de faire remonter les dysfonctionnements⁵ rencontrés par des « *découvreurs de problèmes* »⁶ et d'en proposer une solution, dont la faisabilité est étudiée par les responsables de l'opération (au sein de l'association et de la CUB).

La même année, à Amiens, un projet de « cyclistes testeurs » est lancé par l'élu au transport de la communauté d'agglomération. La responsable des modes doux, en partenariat avec les services techniques d'Amiens Métropole, a recruté 30 cyclistes bénévoles pour évaluer le réseau de pistes cyclables de l'agglomération, devenu vétuste. A partir d'une grille d'évaluation, chaque cycliste doit faire remonter les dysfonctionnements qu'il rencontre, les localiser et définir leur nature et leur dangerosité. Cyclistes testeurs et techniciens institutionnels se retrouvent ponctuellement au sein de groupes de travail afin de dresser le bilan des problèmes relevés sur le réseau cyclable. La discussion est facilitée par l'utilisation d'une google map privée permettant de localiser les points critiques, de les annoter d'un code couleur de dangerosité pour *in fine* évaluer les actions prioritaires à mener.

Les exemples de collaboration citoyenne se développent et suscitent des questionnements en termes de recomposition de l'action publique. Aussi, l'objet de notre thèse est de s'interroger sur le renouvellement des modalités de conception de l'action publique, à partir d'un renforcement de la participation de la société civile, et plus précisément de l'usager. Une participation que nous entendons comme étant l'intégration d'un nouvel acteur au système décisionnel dans le but de profiter de ses compétences et de ses savoirs.

⁴ Référence au site Internet de l'association Les Droits du piéton en Gironde : http://ddp-gironde.org/FichePieton_mode_emploi.html

⁵ Différents types de problèmes sont préalablement identifiés. Ils concernent les trottoirs, les dépressions charretières, les pistes cyclables, les bandes d'éveil et de vigilance, les feux sonores, les stationnements gênants, les voies à circulation dangereuse, les manques de visibilité ou encore les mauvais cheminements piéton.

⁶ Référence au site Internet de l'association Les Droits du piéton en Gironde : http://ddp-gironde.org/FichePieton_mode_emploi.html

1 Quand l'action publique se renouvelle et s'ouvre à de nouvelles expertises

La montée des mouvements sociaux urbains des années 1960 a remis assez largement en cause les décisions prises par le gouvernement, notamment dans le cadre de projets environnementaux et d'aménagements aux répercussions importantes sur le cadre de vie des populations. La participation des citoyens s'initie suite à leur volonté et à leur mobilisation en faveur de revendications. Cependant, deux décennies plus tard, la participation des citoyens à l'action publique va prendre un autre tournant. Elle s'initie par les autorités locales, amenées à se rapprocher de leurs administrés. Plusieurs explications peuvent être données. Notamment, l'acceptabilité sociale est devenue un enjeu majeur dans le domaine de l'aménagement du territoire et le contexte législatif sur les politiques locales a rapidement évolué.

Aussi, les injonctions participatives se multiplient de sorte que le système décisionnel en matière d'action publique s'ouvre à l'ensemble des parties prenantes, des institutions à la société civile, en instaurant une démocratie dite « participative ». Autrement dit, une démocratie qui se définit comme étant « *l'ambition politique de faire participer à la prise de décision l'ensemble de ceux qu'elle est susceptible d'affecter* »⁷. Cette tendance démocratique s'accompagne d'importants changements en termes de prises de décision pour l'action publique. L'intégration de nouveaux acteurs, comme les citoyens, tend à modifier le rôle des acteurs déjà en place dans le système décisionnel que sont les élus et les professionnels. Désormais, il s'agit d'intégrer de nouveaux points de vue et de prendre en compte de nouveaux savoirs considérés comme « profanes », en opposition aux savoirs savants des autres acteurs, experts et professionnels. Le développement des démarches participatives s'accompagne, en conséquence, d'un processus de « *désacralisation de l'expertise* »⁸.

Considérée comme une aide à la décision, l'expertise vient appuyer l'action publique par l'intermédiaire de professionnels (grands corps de l'Etat, consultants externes à l'administration publique) reconnus comme des spécialistes. C'est-à-dire comme des experts dans leur domaine professionnel. Les recherches menées sur cette notion appréhendent

⁷ Blondiaux Loïc, 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Editions du Seuil et La république des idées, p.90.

⁸ Ibid.

l'expertise comme étant un savoir technique produit en réponse à une situation dite problématique⁹ Cependant, dès les années 1980 – 1990, d'importants changements affectent les politiques publiques. Deux principaux phénomènes attestent d'une « crise » de l'expertise, incitant à une recomposition en profondeur. D'une part, l'existence d'incertitudes sanitaires, sociales et technologiques, appuie la montée d'une société dite du risque, pour laquelle la justification de la décision publique par un savoir dit « rationnel » ne s'avère pas suffisante¹⁰. D'autre part, l'expertise se démocratise, gagne en visibilité, et s'intègre dans différentes sphères, à la fois académique, associative mais aussi citoyenne. Désormais, la reconnaissance progressive d'une pluralité d'expertises brouille les frontières entre savants et profanes¹¹. Cette reconnaissance se trouve facilitée par une approche sociologique de l'expertise qui tend à redéfinir la notion d'expert¹². Il convient alors de considérer comme expert toute personne amenée à occuper à un moment donné une position d'expertise à partir de savoirs mobilisables en situation.

Les thèmes de « contre-expertise », « d'advocacy planning » et de « démocratie technique » accompagnent désormais celui de la participation et ouvrent la réflexion à des notions telles que « savoirs citoyens », « compétences d'usage » ou encore « expertise d'usage ». Les analyses sur la démocratie participative vont se pencher de plus en plus sur cette notion de savoirs citoyens à partir de questionnements variés. Ils portent sur la légitimité de ces expertises citoyennes, sur les registres argumentatifs mobilisés pour faire valoir ces nouvelles expertises, ou encore sur leurs intégrations au processus décisionnel et, par conséquent, sur leurs confrontations avec les expertises d'acteurs déjà institutionnalisés (notamment experts et élus).

Si ce thème représente aujourd'hui un débat à part entière, il demeure pour autant un véritable appauvrissement conceptuel. Ce « flou sémantique » s'explique par le fait que les travaux sur les savoirs citoyens s'appuient sur un ensemble de définitions extrêmement hétérogène ayant, pour la plupart, une référence commune à la classification des savoirs citoyens proposée par Yves Sintomer¹³. Cette classification permet d'en définir trois types. Ceux issus de la raison ordinaire (savoir d'usage et bon sens), ceux hérités des mondes professionnels (expertise par délégation et contre-expertise), enfin ceux issus d'une raison politique (culture civique).

⁹ Fritch 1985 ; Trépos 1996.

¹⁰ Callon, Lascoumes, Barthe 2001 ; Beck 2003.

¹¹ Cette dichotomie sacrée / profane est largement utilisée pour caractériser l'opposition entre, d'un côté, les experts patentés détenteurs de savoirs techniques et, de l'autre, les citoyens ordinaires « pauvres » de toutes connaissances scientifiques et techniques.

¹² Fritch 1985 ; Trépos 1996.

¹³ Sintomer Yves, 2006, « Du savoir d'usage au métier de citoyen », *Territoire*, n°471.

De nombreux essais de formalisation se sont inspirés de cette classification mais l'existence de clivages disciplinaires traduit des approches et des méthodes sensiblement différentes. Les anthropologues et les ethnologues se montrent soucieux de qualifier des « savoirs autochtones », « locaux » ou « indigènes ». Les urbanistes, quant à eux, partent des dispositifs et examinent plutôt les effets sur la décision des « savoirs d'usage » alors que les politistes interrogent les enjeux politiques associés à l'émergence de « savoirs citoyens ».

Malgré une multitude d'approches, toutes s'inscrivent dans les débats sur la montée d'un impératif participatif. Cependant, l'ouverture du système décisionnel à de nouveaux acteurs fait débat. Différentes remontrances sont exprimées sur l'effective redistribution des pouvoirs des acteurs en place (notamment élu et professionnel) ou encore sur les apports effectifs d'une participation citoyenne. Aussi, notre approche de la participation des citoyens à l'action publique s'inscrit principalement autour de l'idée d'une mise en partage de connaissances et de savoirs mobilisés par les différentes parties prenantes, dont notamment le citoyen. Par ailleurs, le champ disciplinaire dans lequel s'inscrit cette thèse nous incite à appréhender la figure du citoyen sous les traits plus spécifiques de l'usager. Parce que c'est lui qui utilise et pratique la ville, ses équipements et ses espaces publics, notre partie pris est alors de se référer plutôt à la notion de savoir d'usage.

Le savoir d'usage a été défini par Yves Sintomer, en référence à une citation de John Dewey, extraite de son ouvrage *Le public et ses problèmes*¹⁴. Celle-ci souligne que la personne qui porte des chaussures est la plus à même de dire là où ça fait mal, même si le fabricant de chaussures est le mieux placé pour remédier à ce problème. Autrement dit, le recours de plus en plus systématique aux savoirs d'usage vise à marquer une distinction entre des savoirs professionnels liés à la conception et la fabrication d'un côté et des savoirs d'usage liés à la pratique de l'autre. Cependant, Yves Sintomer pose l'hypothèse d'une complémentarité entre ces deux formes de savoirs. Complémentarité qui tendrait à rendre plus efficace l'action publique, comme le postule aussi Loïc Blondiaux¹⁵. Ce dernier souligne en effet, que la prise en compte de l'expertise d'usage permet d'améliorer les projets. Assimilée à une « expertise du quotidien »¹⁶, nous retiendrons de l'expertise d'usage qu'il s'agit d'une expertise qui s'appuie sur le vécu et se fonde sur des savoir-faire liés à la pratique et à l'usage d'un territoire et des composantes qui le constituent (équipements, infrastructures, services publics...).

¹⁴ Dewey John, 1954, *The public and its problems*, Swallow Press/Ohio University Press Books (1927)

¹⁵ Blondiaux Loïc, 2004, « L'idée de démocratie participative: enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué Marie-Hélène et Sintomer Yves, *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La découverte

¹⁶ Sintomer Yves, 2006, « Du savoir d'usage au métier de citoyen », *Territoire*, n°471.

2 L'expertise d'usage : un enjeu de formalisation, de renouvellement et de transfert.

Notre thèse s'inscrit dans les débats sur la participation des citoyens à l'action publique. Celle-ci suppose un renouvellement dans la manière de mener l'action publique qui se caractérise, en théorie, par une redistribution des pouvoirs en faveur de l'utilisateur reconnu alors pour son expertise d'usage. Cette notion soulève trois principaux enjeux théoriques, dans lesquels s'inscrit notre thèse.

L'expertise d'usage, un enjeu de formalisation. Un manque de conceptualisation réside dans les notions d'expertise d'usage et de savoir d'usage. En effet, comme nous l'avons déjà souligné, un flou sémantique demeure autour de ces différents thèmes. Dès lors, nous souhaitons nous intéresser à la figure de l'utilisateur-expert à partir d'une grille d'analyse à deux entrées : sa parole d'usage et ses connaissances sur les usages. Autrement dit, il s'agit de mettre en exergue les modalités d'expression des utilisateurs, les registres argumentatifs mobilisés pour faire valoir leur parole et, par conséquent, leur expertise. Le cœur de notre thèse porte donc sur la notion d'expertise d'usage, avec l'idée générale qu'elle permet à l'utilisateur, et plus largement au citoyen, de légitimer sa participation à la décision publique.

Bien que l'utilisateur soit reconnu comme étant détenteur d'une expertise d'usage, ou du moins d'un savoir d'usage¹⁷, il reste des débats controversés quant à sa capacité à participer à l'action publique. D'ailleurs, les débats sur les savoirs citoyens font très largement référence à l'idée de profane. De ce fait, la distinction avec les savoirs professionnels se marque davantage et la figure du citoyen est alors apparentée à celui « qui ne sait pas ». Faute d'une reconnaissance de cette expertise citoyenne, les démarches participatives s'inscrivent de manière préférentielle dans un processus d'information plutôt que dans un processus de mises en partage de compétences¹⁸.

L'expertise d'usage, un enjeu de renouvellement d'analyse de l'action publique. Dans le champ des sciences politiques et de la sociologie politique, les recherches menées sur le

¹⁷ La notion d'expertise d'usage peut prêter à controverse du fait qu'elle ne renvoie pas à un savoir technique et systématisé. Comme le précise Yves Sintomer, cette notion joue sur les origines latines du mot expert qui signifie « rendu habile par l'expérience ». Ce qui explique que certains préféreront parler de savoir d'usage.

¹⁸ Blondiaux Loïc, 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Editions du Seuil et La république des idées.

thème de la démocratie participative posent avant tout le problème de son appréciation et des bonnes manières de faire, au sens large, de la concertation. Pour aller au-delà de ces observations, les travaux issus du champ de l'aménagement ont considéré que l'enjeu n'est pas tant de chercher à savoir à qui profite la concertation mais plutôt de comprendre ce qu'il en ressort en termes de contenu¹⁹. Dans ce sens, le regard ne porte plus sur les pratiques en termes d'intensité démocratique (information / consultation / négociation) mais sur le processus participatif, ouvert à différents acteurs et en attente de productivité. L'analyse des politiques publiques s'ouvre ainsi à une approche plus « substantielle » et nous invite à comprendre les effets de l'expertise d'usage sur les décisions concernant l'action publique. Il convient alors de poser la question des impacts concrets de la participation des usagers sur les solutions et les orientations retenues pour un projet mis en débat. De cette manière, notre analyse de l'action publique interroge très spécifiquement les différentes formes d'expertises amenées à être mobilisées pour construire et faire évoluer l'action publique.

L'expertise d'usage, un enjeu de transferts disciplinaires. Le renouvellement des modes de production, à partir de la participation de l'usager, a déjà été interrogé dans d'autres domaines que l'urbanisme. Dans le champ du génie industriel, tout d'abord, la figure de l'usager est appréhendée sous l'angle de « l'innovation ». Face à une concurrence accrue, entreprises et industries souhaitent se renouveler à partir de nouveaux modèles de production. Ceux-ci permettent de dépasser l'approche traditionnelle, au caractère linéaire et séquencé, en faveur d'une approche plus systémique et négociée. La participation de l'ensemble des parties prenantes est alors encouragée, dès la phase amont de conception. Celle des usagers permet non seulement d'appréhender les différentes logiques d'usage mais aussi d'ouvrir le registre des connaissances mobilisables. Dans le domaine des sciences de gestion, ensuite, l'évolution des concepts s'est accompagnée d'un renouvellement des formes de management des organisations, d'abord industrielles puis de service. Cette évolution donne alors du sens à la participation des usagers. En effet, l'instauration d'un « management total de la qualité » incite, là encore, la participation de l'ensemble des parties prenantes. Celle-ci vise à améliorer le processus de production et à satisfaire, *in fine*, le dit client. Au regard de ce qui se fait dans les domaines du génie industriel et des sciences de gestion, nous constatons que l'usager occupe une place à part entière au sein de certains systèmes de conception et de production. La prise en compte des logiques d'usage, désormais nécessaire, tend à reconsidérer la figure de l'usager. Reconnu pour son savoir d'usage, il s'inscrit comme un acteur « compétent », au titre de son rôle de « coproducteur ». Autrement dit, un acteur détenteur de connaissances et de savoirs

¹⁹ Louvet 2005 ; Scherrer 2008.

susceptibles de servir le projet mis en débat. Aussi, nous souhaitons appréhender les démarches participatives comme étant des modèles de conception collective. Il s'agit de s'interroger sur la place et le rôle laissés à l'utilisateur au sein de systèmes décisionnels relevant de l'action publique. Cette approche présente l'intérêt de mettre en regard le champ de l'urbanisme avec ceux du génie industriel et des sciences de gestion. L'objectif est alors de comprendre sous quelles conditions s'établit ce qui se nomme dans le domaine de l'urbanisme une « maîtrise d'usage ».

3 Présentation du dispositif de recherche

3.1 Une recherche PREDIT comme support d'analyse

Réalisée dans le cadre d'un contrat CIFRE (Convention Industrielle de Formation par la Recherche), la thèse s'appuie sur une recherche-action du PREDIT 3 (Programme de Recherche et D'Innovation dans les Transports Terrestres)²⁰ lancée par le groupe 11 - Politiques des transports - et la communauté d'agglomération Nice Côte d'azur (CANCA). Intitulée « *Mise en œuvre et évaluation de système de procédure de débat public pour une acceptation sociale d'une politique de déplacements durable – Application à la Communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur* », cette recherche a été dirigée par 6T-Bureau de recherche²¹ et a donné lieu à un rapport de recherche paru en octobre 2008.

Cette recherche-action tend à évaluer la concertation productive²² instituée autour de la politique des déplacements de la CANCA, à partir de deux objets d'analyse : le plan de déplacements urbains (PDU) communautaire et le projet d'extension du tramway à l'horizon 2015. Plus précisément, il s'agit de comprendre quelle est la plus value substantielle de la concertation. Nous entendons par là les impacts concrets sur les prises de décisions, les orientations et les solutions retenues pour le projet mis en débat. C'est en ce sens que cette recherche tire toute son originalité puisque les principaux travaux sur la démocratie

²⁰ Le PREDIT est un programme national visant à favoriser la recherche et l'innovation dans le domaine des transports terrestres. En place depuis 1990, le PREDIT a développé quatre programmes dont le PREDIT 3 qui s'est tenu de 2002 à 2007.

²¹ D'avril 2007 à septembre 2008, cette recherche s'est déroulée sur une période de 18 mois et a été menée en collaboration avec Stéphane Cadiou du laboratoire ERMES (Equipe de recherche sur les mutations de l'Europe et de ses sociétés) de l'université de Nice Sophia-Antipolis. 6T – Bureau de recherche, 2008, *L'évaluation de la concertation productive. Au service d'une politique de déplacements durables en CANCA*, rapport de recherche pour le PREDIT.

²² Définis dans les travaux de thèse de Nicolas Louvet, la concertation productive renvoie à une concertation ayant de l'influence sur les thématiques, les solutions et les dispositifs de mise en œuvre retenus par l'autorité.

participative s'interrogent davantage sur les procédures de concertation mais assez peu sur la substance²³. Cela renvoie ici à l'enjeu d'un renouvellement d'approche de l'action publique.

La démarche est donc double. D'une part, mener une analyse procédurale de la concertation de manière à comprendre le fonctionnement du dispositif participatif et donc le contexte dans lequel se produit la plus-value concrète de la participation de la population. D'autre part, procéder à une analyse substantielle de la concertation pour déceler les impacts de la participation de la population sur la politique des déplacements afin de comprendre dans quelles mesures les propositions faites par la population influencent les deux projets mis en débat.

D'un point de vue méthodologique, l'évaluation de la concertation productive instituée dans le cadre de la politique des déplacements CANCA s'est appuyée sur (1) une analyse documentaire, (2) la réalisation d'entretiens semi-directifs et (3) l'élaboration d'ateliers de travail destinés à restituer les résultats aux acteurs locaux. L'analyse du matériel empirique a abouti à deux grilles de lecture de la concertation, permettant de représenter chacune des démarches de concertation. Constituées à partir des entretiens semi-directifs, elles visent à comprendre les tenants et les aboutissants de ces démarches. C'est-à-dire les relations entre les différents acteurs, leur poids dans la procédure, leur logique d'implication et la logique de portage des thématiques. Ces grilles permettent d'entrecroiser le regard de chacune des catégories d'acteurs préalablement établies (élus, techniciens, population) sur les différents versants de la concertation (démarche, processus, aboutissants). Par ailleurs, afin d'opérationnaliser les analyses, la réalisation des ateliers de travail a permis d'appréhender avec les acteurs institutionnels (élus et techniciens) les enjeux de la participation de la population. L'intention étant que la population devienne partie prenante des projets de développement des transports publics et d'évolution des comportements liés à la mobilité.

Cette recherche-action a apporté un premier cadre d'analyse à la thèse, à partir d'une définition préalable de la démarche et d'un terrain de recherche. Elle a offert l'opportunité d'une première étude de cas et a permis de rassembler un riche matériau qui a pu être réinterprété de manière approfondie au cours de notre thèse. L'enjeu étant d'appréhender des exemples de démarches participatives comme des modèles de conception collective, la procédure mise en place pour élaborer le PDU communautaire s'est avérée être un exemple

²³ Louvet Nicolas 2005 ; 6T-Bureau de recherche 2008.

pertinent. Elle répondait aux exigences de mettre en place des groupes de travail pour élaborer collectivement, avec entre autres la participation de représentants d'usagers, le document de planification.

3.2 L'utilisateur compétent, au cœur de la réflexion.

La démarche retenue dans le cadre de notre thèse vise à interroger des exemples de procédures participatives, à partir d'une double analyse: procédurale et substantielle. Concrètement, il s'agit de partir des impacts de la participation d'usagers pour remonter, tout d'abord, aux compétences et aux savoirs mobilisés pour faire valoir leurs propositions et, ensuite, pour s'interroger sur les conditions d'émergence de ces savoirs d'usage et, *in fine*, d'une expertise d'usage.

Notre questionnement s'organise autour des deux points suivants:

- Les effets de l'expertise d'usage : *Quelles sont les compétences et les savoirs d'usages mobilisés par des usagers, et plus largement des citoyens, dans le cadre de dispositifs participatifs ? Comment ces compétences se confrontent-elles à celles des autres acteurs impliqués dans le processus (notamment élus et techniciens /experts) ?*
- Les conditions d'émergence de cette expertise d'usage : *A quelles conditions l'expertise d'usage est-elle prise en compte dans le processus décisionnel ? Comment et sur quelle base émerge un « savoir d'usage » susceptible d'influencer la décision, voire d'enrichir l'objet mis en débat ?*

De cette manière, nous serons amenés à appréhender le rôle et la place laissés à l'utilisateur au sein de systèmes participatifs. Cette posture nous invite à construire notre problématique autour de la figure d'un « usager compétent ». Une figure qui s'apparente à un nouvel acteur de la conception et de la production urbaine du fait des compétences et des savoirs qu'il est amené à mobiliser.

Cela suppose que nous établissions, au préalable, une distinction entre des savoirs généralisés et des savoirs localisés, de manière à favoriser une prise en compte des logiques d'usage et de la demande locale. Tout d'abord, cette démarche nous aidera à formaliser l'expertise d'usage par le biais notamment des compétences et des savoir-faire détenus par les usagers. En revenant, ensuite, à la procédure, cette démarche permettra de

comprendre les conditions de prise en compte des savoirs d'usage tout en éclairant les logiques du modèle de coproduction urbaine et les relations entretenues entre les acteurs de la décision, de la conception et de l'usage. Il s'agit, au final, de comprendre sous quelles conditions émerge une maîtrise d'usage et se construit un triptyque décisionnel relatif à la décision, la conception et l'usage.

3.3 Présentation du travail empirique

Pour étudier la place et le rôle joué par l'utilisateur au sein de démarches participatives, nous avons rattaché notre cadre d'analyse au domaine des déplacements urbains. Celui-ci se compose d'une première étude de cas : la démarche participative instituée pour élaborer le PDU CANCA. Elle permet d'interroger un système de production « territorial », dans le sens où une autorité publique locale a en charge la planification des déplacements urbains à l'échelle de son périmètre institutionnel. La seconde étude de cas permet de s'interroger sur un autre type de systèmes de production. L'opération des témoins de ligne de la RATP permet de se focaliser sur un système de production, à partir duquel un opérateur propose un service de transport public à des usagers. Le choix de ces objets d'étude a été fait de manière à pouvoir appréhender ces deux démarches participatives comme étant des modèles de « coproduction ». Nous entendons par là le fait de réunir l'ensemble des parties prenantes, dont l'utilisateur, soit dans le but de concevoir collectivement un projet dès la phase amont du processus (groupes de travail pour élaborer le PDU CANCA), soit pour améliorer la qualité d'une production (opération des témoins de ligne). L'objectif étant de pouvoir les mettre en regard avec ce qui se fait, d'une part, dans le domaine du génie industriel avec l'ingénierie concourante et, d'autre part, dans le domaine des sciences de gestion avec le management total de la qualité.

3.3.1 Présentation de la première étude de cas : la démarche participative instituée dans le cadre de l'élaboration du PDU CANCA.

Communauté urbaine depuis janvier 2009, l'agglomération niçoise s'est d'abord constituée en 2002 sous la forme d'une communauté d'agglomération. Elle s'inscrit sur le littoral azuréen aux dynamiques urbaines, économiques et démographiques importantes, ainsi que

dans un ensemble de communautés d'agglomérations et de communautés de communes²⁴, toutes emprises d'une même problématique des déplacements : un transit est-ouest localisé sur la bande côtière. Par ailleurs, la communauté urbaine hérite d'un système territorial complexe. Composée de 24 communes, elle est dominée par sa ville centre qui regroupe 350 000 habitants sur les 500 000 de l'agglomération. Nice concentre, par ailleurs, l'ensemble des infrastructures et des équipements du département et représente le cœur de l'économie locale. Bien que la problématique des déplacements concerne l'ensemble du territoire azuréen, les politiques de transports sont restées pendant longtemps strictement monocommunes. Le premier projet de tramway en service depuis novembre 2007 et inscrit dans la seule commune de Nice en est d'ailleurs l'exemple. Au delà, la problématique des déplacements de l'agglomération se complexifie par une topographie contraignante, une congestion automobile préoccupante et une offre de transports en commun inégalement développée.

Par ces nouveaux engagements intercommunaux, l'agglomération niçoise s'investit depuis peu dans différentes actions publiques liées au transport : mise en œuvre d'un PDU communautaire, mise en place d'une délégation de service public, réalisation de lignes de transport en commun en site propre. Sa politique de déplacements apparaît donc comme un levier important de dynamisme territorial. Pour réaliser le document de planification des déplacements urbains, des groupes de travail thématiques (modes doux, stationnement, marchandise, intermodalité) ont été constitués. Les réunions ont rassemblé des acteurs institutionnels, des consultants spécialisés ainsi que des associations concernées par les enjeux PDU (association de vélo, association des droits du piéton, association pour la sécurité routière, association des paralysés de France...). Concrètement, chaque groupe était présidé par un élu, des bureaux d'études spécialisés ont été mandatés pour réaliser au préalable des études techniques qui ont été par la suite présentées et discutées lors des réunions de travail avec divers acteurs locaux (techniciens des services techniques de communes, association...).

²⁴ CAPAP : communauté d'agglomération pôle azur Provence ; CASA : communauté d'agglomération Sophia-Antipolis ; CARF : communauté d'agglomération de la riviera française ; communauté de commune du paillon ; communauté de communes des coteaux d'azur.

3.3.2 *Présentation de la deuxième étude de cas : la démarche participative instituée dans le cadre de l'opération des témoins de ligne de la RATP.*

L'opération des témoins de ligne a été mise en place il y a une dizaine d'années par l'association des usagers des transports d'Ile-de-France (AUT-IDF) et la RATP. Il s'agit d'une démarche ouverte à l'ensemble des usagers des transports en commun afin d'améliorer la qualité de service. Aussi en se portant témoin, chaque usager a pour objectif de signaler les dysfonctionnements mais aussi de proposer « des solutions réalisables à court terme ». Pour faire remonter les informations, les témoins de ligne reçoivent chaque mois une fiche-constat. L'utilisateur est amené à évaluer la ligne pour laquelle il s'est porté témoin selon 6 critères d'évaluation (régularité - ponctualité ; accessibilité - confort ; information - signalétique ; accueil - comportement ; netteté - propreté ; sécurité - ambiance - agrément). Les informations sont centralisées par l'association qui fait le relais auprès du service commerciale de la RATP et du service correspondant à la ligne concernée. Cette dernière a pour mission d'apporter des réponses. Un bilan mensuel est dressé pour faire le point sur l'ensemble des dysfonctionnements pointés par les témoins de ligne ainsi que les solutions proposées par la RATP. La mise en place d'un tel dispositif a donc pour vocation d'améliorer la qualité de service en donnant la parole aux usagers.

3.3.3 *Présentation du dispositif méthodologique*

Le contexte de la recherche a d'abord été posé à partir d'une revue de la littérature scientifique. Nous avons ainsi croisé une série de travaux autour des notions de démocratie participative et d'expertise. Ceux-ci proviennent principalement de la sociologie politique mais ils sont aussi empruntés à la géographie et l'aménagement. Par ailleurs, une partie de ce travail repose sur une mise en perspective d'études de cas, à partir de travaux issus du génie industriel, de la sociologie des organisations et des sciences de gestion.

Pour chaque étude de cas, le travail empirique a ensuite été mené en deux temps, à partir d'une analyse documentaire et d'une analyse qualitative par entretiens.

Dans un premier temps, nous avons analysé un certain nombre de documents susceptibles de faire avancer notre réflexion et d'identifier différents éléments clefs (acteurs, contextes, événements, etc.). Dans le cadre de la démarche participative instituée pour élaborer le PDU CANCA, nous avons regardé les porter-à-connaissance de l'Etat, le cahier des charges et des clauses techniques particulières destinés au marché pour l'élaboration du document de

planification, l'ensemble des comptes-rendus des réunions de travail, les différents rapports d'études, les documents du projet arrêtés et/ou approuvés, etc. Pour l'opération des témoins de ligne, nous avons pris connaissance des rapports mensuels, de bulletins d'information diffusés par l'AUT-IDF et par la RATP, des bilans des relations avec les associations de la RATP, etc.

Dans un deuxième temps, nous avons réalisé une analyse qualitative à partir d'entretiens semi-directifs. Visant à appréhender plus en profondeur nos deux études de cas, cette série d'entretiens longs a eu pour objectif de recueillir la perception individuelle des acteurs présents lors des démarches participatives, et préalablement identifiés à partir de l'analyse documentaire. De manière générale, l'analyse a été soumise à un ensemble de questions visant à interroger la place et le rôle laissé à l'utilisateur au sein des démarches participatives. Pour la démarche participative du PDU CANCA, nous avons mené 33 entretiens auprès des participants aux groupes de travail, rencontré les acteurs décisionnels (élus), des professionnels (techniciens institutionnels, ingénieurs des bureaux d'études), ainsi que les membres des associations, représentants de la société civile. Pour l'opération des témoins de ligne de la RATP, 20 entretiens ont été menés auprès de personnes référentes au sein de la RATP (responsable des relations avec les associations, responsables et agents de maîtrise des services clientèles), du personnel en charge de l'opération au sein de l'association des usagers de transports, ainsi que des témoins de ligne.

4 Une thèse structurée en quatre parties

Afin de comprendre la place et le rôle laissés à l'utilisateur au sein de démarches participatives, inscrites dans le cadre spécifique des déplacements urbains, nous avons structuré la thèse en quatre parties.

La première partie, intitulée « L'utilisateur compétent : pour une nouvelle conception de l'action publique » permet, tout d'abord, de poser le contexte dans lequel s'inscrit notre réflexion. Elle vise, ensuite, à construire la problématique de recherche, en s'interrogeant sur la figure d'un utilisateur-coproduit. Elle pose, enfin, le cadre d'analyse de la thèse et inscrit, plus particulièrement, la question de la participation des utilisateurs et des formes d'expertises publiques dans le domaine des déplacements urbains.

Après avoir explicité la thématique de recherche, l'objet et le cadre d'analyse, les deuxième et troisième parties permettent de s'interroger plus spécifiquement sur nos deux études de cas. Elles visent deux principaux objectifs : d'une part, produire de la connaissance empirique, de manière à comprendre, très précisément, les tenants et les aboutissants de chacune de ces démarches participatives ; d'autre part, mettre en regard ces deux exemples avec des modèles de « coproduction » issus d'autres champs disciplinaires. Sont interrogés, des modèles de conception collective, comme ceux mobilisés dans le champ du génie industriel avec le déploiement d'une ingénierie concourante, ainsi que des modèles de production collective, comme dans le cadre des sciences de gestion et de l'instauration de systèmes de management de la qualité.

La deuxième partie, sur « L'élaboration du PDU CANCA : une expertise d'usage, vecteur d'urbanisme concourant », présente la première étude de cas selon un plan en quatre chapitres. Nous aborderons, dans un premier temps, le contexte dans lequel émerge cette démarche participative. Dans un second temps, nous reviendrons de manière approfondie sur le dispositif participatif. Nous expliquerons les tenants et les aboutissants de la procédure instituée lors des groupes de travail pour élaborer le PDU CANCA, à partir de la grille de lecture mobilisée au cours de la recherche PREDIT. Dans un troisième temps, nous présenterons la plus-value substantielle de la participation des usagers sur les orientations et les solutions retenues pour le document de planification des déplacements urbains. Enfin, dans un quatrième temps, nous interrogerons cet exemple de démarche participative à partir des différents traits caractéristiques du modèle de conception collective mobilisé en ingénierie concourante.

La troisième partie porte sur « L'opération des témoins de ligne : une expertise d'usage, au service d'un système de management de la qualité ». Elle expose la deuxième étude de cas, à partir d'un plan, là aussi, en quatre chapitres suivant la même trame d'analyse. Après avoir mis en contexte l'opération des témoins de ligne, nous décrirons plus en détail le dispositif participatif. Nous réutiliserons la même grille de lecture, non seulement par souci de symétrie, mais surtout parce qu'elle permet une approche descriptive détaillée de la démarche, du point de vue de la procédure et de ses aboutissants. Ensuite, nous présenterons la plus-value substantielle de la participation d'usagers de la RATP sur l'amélioration de la qualité de service. Enfin, nous interrogerons cette seconde étude de cas sous l'angle d'un modèle de production collective, tel que mobilisé en sciences de gestion à partir de la mise en place de systèmes de management de la qualité.

La quatrième partie s'intitule « Les conditions nécessaires à la constitution d'une maîtrise d'usage ». A partir de l'analyse transversale des deux études de cas, cette partie formalise certains éléments de réponse sur la place et le rôle joué par l'utilisateur au sein de démarches participatives. Le retour d'expériences, issu de nos exemples, nous permet d'apporter des éléments de réflexion quant à la traduction opérationnelle d'une maîtrise d'usage. Comme nous avons souhaité que cette thèse se mette aussi au service de l'action, à partir de propositions pragmatiques, nous pouvons avancer qu'il existe une triple condition (légitimation, formalisation et mise en œuvre) pour instaurer une maîtrise d'usage et, *in fine*, construire le triptyque maîtrise d'ouvrage – maîtrise d'œuvre – maîtrise d'usage, dans le but de « coproduire » l'action publique.

1. Première Partie - « L'utilisateur compétent », pour une nouvelle conception de l'action publique

INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE	25
1.1 UNE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE EN RECHERCHE DE LEGITIMITE	28
1.1.1 <i>La montée d'un « impératif participatif »</i>	28
1.1.2 <i>Un impératif participatif qui reste encore à légitimer</i>	34
1.1.3 <i>Vers une autre conception de l'action publique : ouverture à de nouvelles formes d'expertise</i>	38
1.2 L'USAGER : UN NOUVEL EXPERT ?	49
1.2.1 <i>L'utilisateur, un acteur à visage multiple</i>	50
1.2.2 <i>Faire participer l'utilisateur : quatre outils pour quatre vertus</i>	58
1.3 NOUVEAUX PARADIGMES, NOUVELLES COMPETENCES : REDISTRIBUTION DES SAVOIRS DANS LE DOMAINE DES DEPLACEMENTS URBAINS	69
1.3.1 <i>L'utilisateur dans le domaine des déplacements urbains</i>	70
1.3.2 <i>Système d'acteurs et modes d'appréhension des usages</i>	76
1.3.3 <i>De nouveaux objets propices à une redistribution des savoirs</i>	84
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	92

Introduction de la première partie

Initialement caractérisée par la montée des mouvements sociaux urbains, la participation de la société civile à l'action publique a connu une forte institutionnalisation. Sur un plan législatif, les lois visant à impliquer toujours davantage les citoyens se multiplient. Sur un plan procédural, une variété de dispositifs participatifs tels que les réunions publiques, les jurys citoyens ou encore les groupes de travail et les comités d'usagers se développent. Ce processus d'institutionnalisation marque la montée d'un « impératif participatif » qui ouvre l'action publique à l'ensemble des parties prenantes : de l'institutionnel au citoyen. Cette ouverture suscite la confrontation de points de vue variés et de nouvelles formes d'expertises de type associatives, citoyennes ou d'usage se retrouvent ainsi aux côtés d'expertises techniques voire scientifiques portées par des experts professionnels. Une recomposition de l'action publique s'opère donc à partir de l'ouverture de son système d'acteurs et de son système d'expertise.

Notre première partie est l'occasion d'analyser dans quelle mesure cette recomposition de l'action publique renforce son aspect coopératif et entame un processus de redistribution des pouvoirs au profit de nouveaux acteurs tels que l'utilisateur.

Au cours des trois chapitres suivants, notre intention est de poser le contexte dans lequel s'est construite notre réflexion. L'objet du premier chapitre vise ainsi à croiser les notions de participation et d'expertise. Il s'agit de montrer de quelle manière la démocratie participative, désormais incontournable (en termes d'obligations législatives et de multiplication des dispositifs), est parfois peu convaincante et critiquée. Des interrogations demeurent concernant la délégation effective de pouvoirs aux citoyens et le rôle qu'ils ont à jouer au sein du système décisionnel. Si les démarches participatives souffrent d'un manque de légitimité, l'ouverture en parallèle du système d'expertise d'aide à la décision publique, nous incite à interroger la participation sous cet angle. Nous montrerons que de nouvelles formes d'expertises, au titre ici de l'expertise d'usage, sont riches de nouveaux savoirs et représentent une bonne opportunité de légitimation de la démocratie participative.

Dans le deuxième chapitre, notre intérêt particulier pour l'expertise d'usage nous amène à interroger plus précisément la figure de l'utilisateur. L'objet est alors de comprendre qui est ce nouvel expert, quels sont les outils développés pour prendre en compte sa parole et ses savoirs et *in fine* quelles sont les vertus de sa participation. Nous montrerons d'abord qu'une nouvelle figure de l'utilisateur, en tant que coproducteur, se dessine aux côtés des figures déjà reconnues du citoyen, du client et du consommateur. Nous proposerons ensuite une typologie des outils participatifs. Elle permettra de corréliser les formes des dispositifs aux figures de l'utilisateur auxquels ils s'adressent. Enfin nous présenterons quatre principales vertus suscitées par la participation des utilisateurs: (1) l'expression d'une opinion, (2) la défense d'intérêts particuliers, (3) le partage d'un savoir d'usage et (4) la mobilisation d'une expertise d'usage.

Le troisième chapitre est consacré à la présentation de notre cadre d'analyse : le domaine des déplacements urbains, retenu pour trois grandes raisons. Premièrement, pour la figure de l'utilisateur des transports, rattachée à l'idée de l'utilisateur des transports en commun. Autrement dit, celui qui pratique un service public de transports collectifs. Toutefois, la notion d'utilisateur s'est largement étendue pour désigner toute personne qui pratique, qui « fait usage », d'un mode de transport quel qu'il soit. Aussi, l'utilisateur n'est pas seulement un utilisateur des transports publics, il est aussi un utilisateur de la voiture particulière (un automobiliste), un utilisateur du vélo (un cycliste), un utilisateur de la marche à pied (un piéton) ou encore un utilisateur du covoiturage, etc. Deuxièmement, le domaine des déplacements urbains offre l'opportunité de s'intéresser à deux types de systèmes de production : un système de production territorial, de l'ordre du public, et un système de production « entrepreneurial », de l'ordre du privé. Le premier système offre un exemple d'action publique où une autorité agit en termes de planification des déplacements urbains, dans une optique de conception. Le second système, quant à lui, constitue un exemple d'organisation entrepreneuriale où un opérateur propose une offre de transport public, dans une optique de production. Troisièmement, le domaine des déplacements urbains est étroitement lié aux questions relatives à l'environnement et au cadre de vie. Des questions qui invitent très largement à la participation et à la mise en débat des projets avec les citoyens. Au-delà des raisons explicatives du choix du cadre d'analyse, l'objet de ce troisième chapitre est de présenter les évolutions marquantes dans le domaine des déplacements urbains, que ce soit en termes de participation des utilisateurs ou d'évolution du système d'expertise. Nous serons ainsi amenés à comprendre les jeux de recombinaison des compétences et de redistribution des pouvoirs, afin de saisir la place laissée à l'utilisateur dans le système décisionnel. Nous reviendrons par ailleurs sur l'émergence de nouveaux enjeux urbains et environnementaux (limitation de la voiture en cœur d'agglomération, développement des modes doux, élaboration d'un code de

la rue...), tout en réfléchissant à la place laissée à une expertise d'usage suite à l'évolution de ces paradigmes.

1.1. Une démocratie participative en recherche de légitimité

Avant de comprendre quels peuvent être les impacts concrets d'une participation citoyenne sur les solutions et les orientations retenues pour un projet mis en débat, il convient de revenir sur les raisons d'une montée participative ainsi que sur les conditions d'ouverture du système d'expertise traditionnel. Trois questions guideront notre propos :

- Sous quelles conditions s'effectue la montée d'un impératif participatif ?
- Quels en sont les effets et les conséquences en termes de production de l'action publique ?
- De quelle manière s'opère l'ouverture du système d'expertise d'aide à la décision ?

Au cours de ce premier chapitre, nous montrerons comment la participation des citoyens à l'action publique, bien que « floue » et controversée, présente pour autant « des raisons d'espérer »²⁵. Dans un premier temps, nous reviendrons sur les origines de la participation des citoyens à l'action publique ainsi que sur les fondements de la démocratie participative. Dans un deuxième temps, nous exposerons le fait que cette démocratie participative, désormais « incontournable », prête néanmoins à controverse. Dans un troisième temps, nous chercherons à définir les conditions de recomposition de l'action publique en nous focalisant plus spécifiquement sur l'ouverture du système d'expertise d'aide à la décision à de nouvelles formes d'expertises, telles que l'expertise d'usage.

1.1.1. La montée d'un « impératif participatif »

À partir des années 1960, la montée des mouvements sociaux urbains a remis assez largement en cause les décisions prises par le gouvernement notamment dans le cadre de projets d'aménagement ou de projets environnementaux modifiant le cadre de vie des citoyens. Dans ses travaux sur les procédures de consultation, Pierre Lascoumes montre que la décision publique est désormais portée au devant des citoyens. Il illustre ses propos avec les premiers grands conflits d'aménagement apparus dans les années 1960 et revient sur les deux projets pour lesquels les populations locales se sont mobilisées à l'encontre des décisions prévues : celui de déclassement des zones skiables dans le parc national de la

²⁵ Nous faisons ici référence aux travaux de Loïc Blondiaux. Notamment son ouvrage « *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité sur la démocratie participative* » dans lequel tout un chapitre est consacré aux raisons d'espérer en une démocratie participative.

1.1 Une démocratie participative en recherche de légitimité

Vanoise et celui de l'urbanisation de la côte aquitaine. Opposés aux projets, ces « représentants » de la société civile dénoncent l'aspect technocratique et « en chambre » des décisions prises par les autorités. Ils réclament d'être associés à la définition des besoins et des orientations à prendre pour leurs territoires. L'échec de ces deux projets d'aménagement traduit « *un nouveau problème pour l'action publique : celui des possibilités de rejet de certains projets définis de façon trop unilatérale* »²⁶.

À partir des années 1980, un mouvement marque le rapprochement des autorités locales de leurs administrés pour trois raisons. D'abord, nous retenons l'idée que l'acceptabilité sociale est devenue un enjeu majeur dans le domaine de l'aménagement du territoire. Les deux exemples de conflit présentés ci-dessus marquent en effet un tournant dans la manière de mener l'action publique puisque les décisions habituellement prises et reconnues comme étant des décisions rationnelles sont désormais remises en cause. Les autorités prennent conscience de potentiels conflits et sont amenées à changer progressivement leur façon de faire. Le partage d'information et la transparence deviennent de rigueur pour favoriser l'acceptabilité sociale des futurs projets. Caractérisée par Philippe Subra comme la « *faisabilité politique des projets d'aménagement* », l'acceptabilité sociale constitue aujourd'hui une composante essentielle de l'aménagement du territoire visant à éviter toute conflictualité, opposition, retard voire abandon des projets²⁷.

Nous notons ensuite une contestation des choix politiques marquée par une démobilisation électorale croissante et l'émergence de crises urbaines. Outre le fait que l'État se retrouve dans l'incapacité de répondre à l'ensemble des demandes sociales, cette crise s'exprime aussi en réponse à une double remise en cause. D'une part, des conditions de production des politiques publiques et, d'autre part, de la légitimité de la puissance publique²⁸. Dans ses travaux sur la gouvernance, Bernard Jouve revient sur les éléments de compréhension de cette crise du politique qui touche les démocraties libérales. L'auteur montre qu'elle se sédimente depuis les années 1960 suite à différents phénomènes. Nous retiendrons en exemple, le mode par domination de l'exercice politique alors que la confiance dans le politique diminue. Mais aussi le fonctionnement de l'Etat et de ses administrations selon une

²⁶ Lascoumes Pierre, 1998, « La scène publique, nouveau passage obligé des décisions ? Devoirs et pouvoirs d'information dans les procédures de consultation », *Annales des mines*, n° 10.

²⁷ Subra Philippe, 2008, « Conflits, débat public : les nouveaux défis de l'aménagement du territoire », in Sylvain Allemand, Anne-Marie Fixot, Armand Frémont, et Jean Levêque (sous la direction de), *L'aménagement du territoire : changement de temps, changement d'espace*, Presses universitaires de Caen.

²⁸ Jouve Bernard, 2007, *Gouvernance, démocratie participative et diversité culturelle : quels enjeux pour les villes ?*, PREDAT Ile-de-France, p. 2.

Première partie – « L'utilisateur compétent » : pour une nouvelle conception de l'action publique

logique de légitimité légale-rationnelle bien qu'en parallèle des problématiques transversales émergent et nécessitent le croisement des approches et des points de vue.

Enfin, le contexte législatif concernant les politiques locales est en pleine évolution. Le système décisionnel en matière d'action publique s'est ouvert progressivement à l'ensemble des parties prenantes, autrement dit des institutions aux citoyens, en instaurant ce que l'on appelle, dans son sens le plus large, la concertation.

Le mouvement ascendant de la participation, c'est-à-dire initié par les citoyens, laisse ainsi la place à un mouvement descendant de la participation, initié cette fois-ci par les autorités et caractéristique d'un « impératif participatif ». La mise en exergue des contours de ce nouvel impératif démocratique a été examinée en 2002 par Loïc Blondiaux et Yves Sintomer²⁹. Leur article s'inscrit dans une série de travaux visant à montrer que la délibération démocratique tient désormais une place centrale dans la politique contemporaine³⁰. Les auteurs posent le constat d'une transformation des pratiques de décision suite aux changements de nos sociétés contemporaines. Aussi l'émergence d'un modèle délibératif questionne la légitimité du modèle traditionnel de démocratie représentative. Deux principaux phénomènes permettent d'appuyer un tel constat: le recours de plus en plus systématique à des dispositifs impliquant une pluralité d'acteurs concernés par les enjeux mis en débat et le développement de nouvelles procédures visant justement à organiser la discussion entre tous ces acteurs parties prenantes. Les effets de ces phénomènes se ressentent à différentes échelles : Au niveau pratique, avec une refonte notamment des formes traditionnelles de gouvernance puisqu'elles laissent place à de nouveaux modes dont l'enjeu est d'impliquer l'ensemble des parties prenantes. Au niveau académique, avec le développement de recherches autour de la notion de participation et des ses thèmes connexes (démocratie délibérative, dialogique ou encore participative). La mise en exergue des effets produits du point de vue pragmatique et théorique, questionne les auteurs : « *Ce double mouvement indique-t-il une transformation en profondeur des formes et des registres de justification de la décision démocratique ?* »³¹

Pour comprendre ces changements, il convient d'analyser la montée de la participation des citoyens à l'action publique sur un plan législatif et procédural.

²⁹ Blondiaux Loïc et Sintomer Yves, 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, volume 15, numéro 57, « Démocratie et délibération ».

³⁰ Se référer à la revue *Politix*, Vol 15, n°57, Démocratie et délibération, 2002.

³¹ Blondiaux Loïc et Sintomer Yves, 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, volume 15, numéro 57, « Démocratie et délibération », p.18

1.1.1.1. *Un crescendo législatif séquencé en deux temps*

Depuis les années 1980, toute une série d'injonctions législatives s'est développée. De la loi Bouchardeau sur la démocratisation de l'enquête publique et la protection de l'environnement (1983) à la loi sur la démocratie de proximité (2002), la participation des citoyens à l'action publique a été progressivement réglementée. En 1983, les objectifs annoncés sont plutôt de l'ordre de l'information, puisque la loi Bouchardeau présente comme objectif « *d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions, contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information* »³². En 2002, avec la loi relative à la démocratie de proximité, l'enjeu va au-delà de la simple diffusion d'informations. La participation des citoyens s'institutionnalise à partir d'instances participatives pérennes puisque les villes de plus de 80 000 habitants sont désormais dans l'obligation de mettre en place des conseils de quartier³³. Il s'agit de structures participatives constituées à l'échelle locale et structurées à partir de collèges permettant de faire se confronter les points de vue de différents acteurs sur les projets en cours³⁴. Par conséquent, les objectifs affichés dans le projet de loi visent à « *associer plus largement les citoyens à la décision locale* » et à assurer « *la participation des citoyens à l'élaboration des grands projets* »³⁵.

L'évolution des injonctions législatives marque le passage d'une ambition informative à une ambition davantage participative. Celui-ci s'explique notamment par la présence de deux périodes législatives mise en exergue par Loïc Blondiaux³⁶.

Une première période, dès le début des années 1990, se caractérise par la mise en place de principes sur l'accès à l'information notamment mais sans action particulière, sauf en matière de débat public. Retenons la loi d'Orientation sur la Ville (1991) et la loi sur l'Administration Territoriale de la République (ATR) de 1992 qui respectivement fixent les principes d'une concertation préalable dès lors que les conditions de cadre de vie sont amenées à changer

³² Article 2 de la Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement (Loi Bouchardeau).

³³ Article L2143-1, Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (Loi Vaillant).

³⁴ Traditionnellement les collèges sont constitués de quatre catégories d'acteurs : les élus, les habitants, les professionnels techniques et les professionnels associés aux activités économiques.

³⁵ Projet de loi relatif à la démocratie de proximité, n° 3089, déposé le 23 mai 2001.

³⁶ Blondiaux Loïc, 2004, « L'idée de démocratie participative: enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué Marie-Hélène et Sintomer Yves, *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La découverte.

Première partie – « L'utilisateur compétent » : pour une nouvelle conception de l'action publique

et reconnaît ensuite le droit aux habitants à être informés et consultés. Puis, en 1995, la loi Barnier instaure la concertation dans le cadre de grands projets ayant un impact sur l'environnement avec notamment la création de la Commission nationale du débat public. Cette première séquence législative repose davantage sur l'élaboration de principes, plutôt que sur l'instauration de dispositifs participatifs concrets. L'idée étant qu'il convient de plus en plus communément de mener des démarches de concertation sans pour autant que celles-ci soient fixées par des modalités d'organisation et de fonctionnement précises.

Une seconde période, dès la fin des années 1990, s'inscrit dans un renouvellement des pratiques. Les injonctions participatives obligent la mise en place d'instances. En 1999, la loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement des Territoires (LOADT) porte sur la création des conseils de développement. Ces structures doivent mobiliser des acteurs du milieu économique, social, culturel et associatif en vue d'être consultées sur les projets à l'échelle d'une agglomération. En 2002, la loi sur la démocratie de proximité, appelée aussi loi Vaillant, oblige à la constitution de conseils de quartiers pour les villes de plus de 80 000 habitants.

1.1.1.2. Une multiplication de dispositifs participatifs en fonction de trois tendances opérationnelles

L'institutionnalisation de la participation des citoyens à l'action publique se traduit aussi sur un plan procédural avec le développement de multiples dispositifs participatifs, distincts de par leurs formes et leurs objectifs. De la réunion publique aux groupes de travail, les citoyens peuvent être impliqués dans des instances aux enjeux et aux objectifs souvent très variés. Aussi, plutôt que de faire un inventaire *stricto sensu* des dispositifs existants, nous insisterons sur les différents degrés de participation de ces dispositifs. Les premiers travaux à ce sujet datent de 1969 avec « The Ladder of Citizen Participation » de Sherry R. Arnstein³⁷. Huit degrés de participation sont mis en exergue et marquent la distinction entre le contrôle citoyen, la délégation de pouvoir, le partenariat, la conciliation, la consultation, l'information, la thérapie et la manipulation. Ils sont fonction des enjeux qu'ils sous-tendent et des pouvoirs qu'ils confèrent aux citoyens invités à participer.

Nous proposons de retenir trois grandes tendances opérationnelles : l'informatif–consultatif, le coopératif et le proactif. Cette catégorisation a deux avantages. Il s'agit non seulement de

³⁷ Arnstein Sherry, 1969, « A Ladder of Citizen Participation », *The Journal of American Institute of Planners*.

1.1 Une démocratie participative en recherche de légitimité

considérer le type de citoyens impliqués dans la démarche participative mais aussi d'en appréhender les enjeux.

Les dispositifs de type informatif—consultatif se destinent à l'ensemble des citoyens et ont une portée davantage instructive. Ils visent, par le biais d'outils de communication, à partager une série d'informations concernant des projets en cours en vue finalement de les présenter à l'ensemble de la population locale. En retour, ils permettent de récupérer les points de vue et les perceptions de ces derniers afin, par exemple, de mesurer l'acceptabilité sociale du projet présenté. Les enquêtes publiques, les réunions publiques ou concertations préalables, ainsi que les débats publics sont caractéristiques de ce type de dispositifs.

Les dispositifs de type coopératif sont destinés à un ensemble de citoyens, constituant alors un groupe de participants reconnus pour leur statut. Celui de citoyen, dans le cadre de conférences de consensus. Celui d'habitant, lorsqu'il s'agit de conseils de quartier. Ce type de dispositif vise à récupérer un avis averti de la part de ce groupe de citoyens. La portée est davantage éducative et va au-delà du partage d'informations, tel que cité précédemment dans la première catégorie de dispositifs. En effet, les participants sont invités à produire un jugement éclairé et argumenté sur le projet présenté. Ils peuvent aussi être amenés à définir des besoins, notamment lorsque l'instance participative a lieu à une échelle micro-locale, comme pour les conseils de quartier. D'autres dispositifs, comme les conseils de développement, les jurys citoyens ou conférences de consensus, illustrent ce type de dispositifs coopératifs.

Les dispositifs de type proactif sont, quant à eux, destinés à un groupe de participants reconnus pour des compétences et des savoirs spécifiques. L'intention est bien celle d'une coproduction permettant de réunir et de profiter du regard des différentes parties prenantes concernées par le projet mis en débat. Ce type de dispositif présente ainsi l'ambition de déléguer une partie du pouvoir décisionnel à un groupe d'acteurs cooptés. C'est le cas des groupes de travail, des comités de réflexion, mais aussi des budgets participatifs pour lesquels la délégation de pouvoir est marquée par une délégation financière.

Bien que les injonctions législatives se soient multipliées, les procédures qui en découlent se distinguent, comme nous venons de le voir, dans leurs objectifs et leurs opérationnalisations. Cette pluralité d'intentions et de formes n'efface pas pour autant un même enjeu latent : celui d'associer des « citoyens ordinaires » à la discussion d'enjeux collectifs, voire les impliquer plus concrètement à la prise de décision. La démocratie participative apparaît ainsi comme

Première partie – « L'utilisateur compétent » : pour une nouvelle conception de l'action publique

une notion encore indéterminée, dont la force « *tient précisément à son flou, à sa diversité des usages possibles dont elle peut être l'objet, à sa capacité d'ancrage dans des registres d'action et des systèmes de références très disparates* »³⁸. Ce flou laisse néanmoins perplexe, puisque la notion de démocratie participative suscite encore des débats controversés sur son intérêt et sa légitimité.

1.1.2. Un impératif participatif qui reste encore à légitimer

Bien que la participation des citoyens à l'action publique prenne la forme d'un nouvel impératif participatif, la notion même de démocratie participative reste encore à penser d'un point de vue théorique et à légitimer d'un point de vue politique et procédural. Cet impensé d'ordre conceptuel, procédural et politique favorise le débat et les controverses autour de l'idée d'un « impératif participatif »³⁹. Les critiques, dont fait l'objet la participation des citoyens à l'action publique, s'appuient, selon Loïc Blondiaux, sur les trois reproches d'une « rhétorique réactionnaire » proposés par Albert O. Hirschman⁴⁰ : l'effet pervers (perversity), d'une plus grande liberté politique qui ne ferait qu'instaurer *in fine* un régime d'oppression ; l'inanité (futility), d'une potentielle redistribution des pouvoirs qui ne saurait être autre chose qu'un simulacre ; enfin la mise en péril (jeopardy) du modèle traditionnel de la démocratie représentative.

Ces critiques remettent ainsi en cause les intentions des projets participatifs sans pour autant exposer les limites et les difficultés rencontrées d'un point de vue pragmatique. Pourtant, le développement croissant des pratiques participatives offre aujourd'hui de nombreux retours d'expériences. Les premiers bilans marquent en effet l'idée d'un impensé procédural et accentuent les controverses, sinon les déceptions. Trois constats fondamentaux en découlent : (1) cette nouvelle forme de gestion urbaine se restreint à l'échelle locale, (2) la redistribution des pouvoirs est difficile à opérer et (3) la question de la représentativité citoyenne paraît délicate à mettre en œuvre.

³⁸ Blondiaux Loïc, 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité sur la démocratie participative*, Seuil, La République des idées, p. 24.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Hirschman Albert O., 1991, *Deux siècles de rhétoriques réactionnaires*, Paris, Fayard.

1.1.2.1. « Le piège de la proximité »⁴¹

La question des échelles de la participation est un premier point de controverse. Le rapprochement entre une démocratie participative et une démocratie de proximité est facile à faire tant la participation des citoyens à l'action publique varie très majoritairement d'une échelle locale (la commune, voire l'agglomération) à une échelle micro-locale (le quartier). Mais globalement, c'est l'idée d'une prise en compte des besoins et de la demande locale qui est mise en avant. En effet, « *les politiques sont invités "à faire proche", dans la posture sinon dans l'action. Dans ce nouvel environnement idéologique, la "démocratie de proximité" s'impose comme une solution naturelle* »⁴². Parce qu'elle favorise la remontée des besoins des populations, l'échelle locale est en effet perçue comme le « *niveau privilégié de la pratique démocratique en tant qu'administration de proximité* »⁴³. La participation des citoyens, considérés alors comme des habitants, favorise une gestion urbaine très localisée, car focalisée sur les problèmes liés à leur cadre de vie.

Cette participation, « prise au piège de la proximité », présente deux conséquences. D'une part, ce type de mise en délibération incite l'expression de demandes locales issues d'intérêts particuliers et suppose que l'intérêt public relève d'un rapport de force. D'autre part, l'espace de participation risque de devenir un espace déconnecté des problèmes et de la décision.

1.1.2.2. Une difficile redistribution des pouvoirs

La redistribution des pouvoirs apparaît comme un deuxième point de controverse. Initialement, celle-ci permet d'opérer une double délégation, à la fois politique et technique, telle que définie par Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, dans leur essai sur la démocratie technique, *Agir dans un monde incertain*.

D'un point de vue politique tout d'abord, la démocratie participative peut renforcer certaines inégalités avec des élus qui demeurent au centre de la régulation politique. Désormais institutionnalisées, les démarches participatives se construisent à partir de « règles du jeu »

⁴¹ Référence à Loïc Blondiaux, 2008.

⁴² Blondiaux Loïc, 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité sur la démocratie participative*, Seuil, La République des idées, p. 66.

⁴³ Mabileau Albert, 1999, « Les perspectives d'action publique autour d'un local reconsidéré », in Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert (dir), *Les nouvelles politiques locales - Dynamique de l'action publique*, Presses de Sciences Po, p. 471.

Première partie – « L'utilisateur compétent » : pour une nouvelle conception de l'action publique

fixées par le politique et qui donnent parfois l'impression d'une participation « *symbolique* » ou encore d'une « *communication politique* », pour reprendre les termes de Bernard Jouve. Selon l'auteur, il existe « *une contradiction évidente : ce qu'ils [les acteurs de la société civile] gagnent en légitimité au sein du champ politique n'a, semble-t-il, aucune incidence sur la recomposition de la hiérarchie politique, sur la capacité à peser sur les choix, au sein même de ce champ* »⁴⁴.

Les objectifs politiques des démarches participatives demeurent ambigus. Catherine Neveu et Hélène Bertheleu le montrent clairement dans le cadre de l'enquête qu'elles ont menées sur les conseils de la vie locale (CVL) de Tours⁴⁵, institués suite à la loi sur la démocratie de proximité. Inspirés du modèle du budget participatif, ces dispositifs ont la particularité de mettre à disposition un budget annuel d'investissement égal pour chaque CVL. Bien qu'un tel exercice soit censé traduire la motivation et l'enthousiasme politique d'impliquer davantage les citoyens aux décisions publiques en leur léguant une part de responsabilité, qui plus est financière, l'analyse de la mobilisation des élus tourangeaux au sein des collèges d'élus fait apparaître un certain scepticisme concernant la productivité, l'efficacité et la pertinence de ces instances participatives. Les auteurs soulignent que « *les premiers [élus] se gaussent volontiers, en aparté, du temps que consacrent ces "modestes" citoyens à décider de l'usage de ce budget [...] [qui] ressemble à un jouet sans importance, davantage destiné à "occuper" les gens qu'à leur confier un réel pouvoir* »⁴⁶. Le manque de considération politique, comme le manque de problématisation des enjeux au sein d'instances participatives, traduit l'absence de volonté politique de laisser les citoyens intervenir dans la décision. Par ailleurs, l'exemple des CVL tourangeaux montre que les projets mis en débat étaient déjà très largement avancés. Les marges de manœuvres laissées aux citoyens en sont d'autant réduites, ce qui illustre une délégation technique difficile.

D'un point de vue technique justement, une concurrence entre « l'argumentation rationnelle » des experts (professionnels, techniciens) et l'expertise de nouveaux venus comme les citoyens s'opère. Loïc Blondiaux part du constat que les compétences des habitants amenés à participer à l'action publique ne sont pas reconnues par les autres participants (élus et techniciens notamment). La démarche participative instaure alors, de

⁴⁴ Jouve Bernard, 2007, *Gouvernance, démocratie participative et diversité culturelle : quels enjeux pour les villes ?*, PREDAT Ile-de-France, p. 7.

⁴⁵ Les CVL répondent à l'obligation de mise en œuvre de conseils de quartier. Ils se composent ici de quatre collèges : élus, service de proximité, associations, habitants.

⁴⁶ Jouve Bernard, 2007, *Gouvernance, démocratie participative et diversité culturelle : quels enjeux pour les villes ?*, PREDAT Ile-de-France, p. 45.

1.1 Une démocratie participative en recherche de légitimité

manière préférentielle un processus informatif plutôt qu'un processus de mise en partage de connaissances diversifiées.

Ce constat se traduit par le fait que les objectifs des démarches participatives deviennent confus et ne présentent pas *in fine* une reconnaissance mutuelle et égalitaire des différents participants.

1.1.2.3. Une difficile représentativité citoyenne

Enfin, la représentativité des citoyens est difficile à faire respecter au sein des arènes participatives. Certaines catégories de population sont ainsi plus largement représentées au détriment d'autres. Ces inégalités opposent assez généralement les actifs aux retraités, les classes populaires aux classes moyennes, les populations françaises aux populations étrangères. Dans tous les cas, ce sont certaines catégories de citoyens qui s'investissent plutôt que d'autres. Pour Marion Carrel et Suzanne Rosenberg, la démocratie participative prend alors la forme d'une démocratie représentative⁴⁷. La participation « d'habitues » tend ainsi à construire un langage commun avec les autres participants (élus et techniciens notamment), ce qui renforce les écarts et les inégalités entre les catégories de citoyens. Cet écart se creuse d'autant plus que ces « habitués » de la participation se forment et peaufinent un savoir d'ordre technique du fait de leurs contacts fréquents et répétés avec des techniciens. D'autres auteurs posent ce même constat mais l'interprète quelque peu différemment. Pour Loïc Blondiaux ce n'est pas tellement un phénomène d'apprentissage tel que décrit par Marion Carrel et Suzanne Rosenberg. Il parle, quant à lui, de privatisation de l'espace public « *au profit de quelques-uns, généralement les mieux dotés et les plus forts.* »⁴⁸. Par ailleurs, Bernard Jouve émet l'hypothèse de l'émergence d'un « sacre de notables locaux »⁴⁹. Il souligne que l'encadrement formel de la participation par le politique crée des conditions d'une cooptation par la sphère politique de « représentants légitimes » issus de la société, et de « professionnels » de la participation.

⁴⁷ Carrel Marion et Rosenberg Suzanne, 2002, *Face à l'insécurité sociale, désamorcer les conflits entre usagers et agents des services publics*, Paris, La Découverte.

⁴⁸ Blondiaux Loïc, 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité sur la démocratie participative*, Seuil, La République des idées, p. 67.

⁴⁹ Bernard Jouve fait ici référence à Jacques Rondin, 1985, *Le sacre des notables*, Fayard.

1.1.3. Vers une autre conception de l'action publique : ouverture à de nouvelles formes d'expertise

Bien que la participation des citoyens à l'action publique prête encore à controverse et suppose parfois des réticences, les pratiques continuent de se développer. Cette ouverture invite au passage d'un modèle technocratique de l'action publique à un modèle négocié avec l'ensemble des parties prenantes. Nous souhaitons, dès à présent, en interroger les effets en termes de recomposition des modalités d'action mais aussi de prise de décisions. Pour ce faire, nous allons tout d'abord appréhender la reconfiguration du système d'expertise traditionnel et chercher à comprendre la diversité de ces nouveaux experts, ainsi que les nouvelles formes de compétences et de savoirs désormais mobilisées.

1.1.3.1. Reconfiguration du système d'expertise traditionnel

Depuis maintenant une trentaine d'années, les recherches en sciences sociales se sont développées autour des notions d'expertise et d'action publique. Elles visent notamment à interroger les rapports entre savoir et action et à éclairer sinon un processus de « *recomposition tendancielle de la notion d'expertise* »⁵⁰, du moins une ouverture du système d'expertise à de nouveaux acteurs.

Développée au XIX^{ème} siècle, l'expertise a toujours été appréhendée comme une aide à la décision, comme un éclairage pour une prise de décision rationnelle. Bien que cette définition ait toujours fait sens, la figure de l'expert a, quant à elle, progressivement évolué. Pour éclairer cette évolution, Pierre Lascoumes repère trois principaux mouvements:

Au préalable, l'expert est reconnu comme étant une personne détenteur d'un savoir spécifique en rapport avec un milieu professionnel. Ce savoir est issu de ses pratiques et de son expérience, notamment, de situations problématiques qu'il a été amené à résoudre. Aussi, « *l'expert est, au sein d'une profession, celui qui aide à résoudre les incertitudes et à dépasser les situations de crise.* »⁵¹. Par la suite, du fait que l'expert soit reconnu pour des

⁵⁰ Cadiou Stéphane, 2006, « *Savoirs et action publique : un mariage de raison ? L'expertise en chantier* », Horizons stratégiques n° 1.

⁵¹ Lascoumes Pierre, 2005, « *Expertise et action publique* », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 912, p. 7.

1.1 Une démocratie participative en recherche de légitimité

connaissances spécifiques, il s'immisce dans d'autres domaines professionnels. Considéré comme un spécialiste, il intègre « *d'autres espaces professionnels que le sien afin d'aider à produire un jugement.* »⁵². De ce fait, l'expert intervient pour aider autrui dans sa prise de décision. Plus récemment à partir des années 1950, l'expert est intervenu directement comme aide à la décision publique. Cela se traduit concrètement par l'intermédiaire des grands corps de l'État⁵³ ou encore par l'implication de consultants externes à l'administration publique parce que reconnus comme des spécialistes dans leur domaine d'activités. Ils interviennent sur des sujets divers et variés comme l'éducation, la santé ou encore l'environnement. Dans ce dernier cas, par exemple, des commissions regroupant plusieurs experts sont même réalisées pour réfléchir collectivement à des incertitudes scientifiques telles que les Organismes Génétiquement Modifiés (OGM) ou encore l'enfouissement des déchets radioactifs. A partir d'un tel constat, Pierre Lascoumes souligne que « *l publique s'est ainsi instituée en activité pré-décisionnelle, œuvrant en amont des arbitrages politiques, menant des investigations en vue de produire un avis destiné à un mandat en charge de la décision finale qui cherche à s'appuyer sur un avis de spécialiste pour fonder ses choix* »⁵⁴.

Ces différents mouvements révèlent les évolutions qui ont marqué la figure de l'expert. Malgré l'évolution des fonctions de cette figure, elle s'apparente à chaque fois comme la source d'une connaissance nécessaire pour une décision dite rationnelle. L'expertise a donc pendant très longtemps été appréhendée comme relevant d'un savoir technique produit en réponse à une situation dite problématique. Selon cette approche, les travaux académiques mobilisent principalement la définition proposée par Philippe Fritsch : « *l'expertise est la rencontre, objectivée par une commande, d'un savoir spécialisé et d'une situation problématique* »⁵⁵.

Bien que cette approche ait pendant longtemps fait consensus, il est aujourd'hui question d'une recomposition en profondeur de la notion d'expertise. Dans l'article de Stéphane Cadiou, « *Savoir et action publique : un mariage de raison ? L'expertise en chantier* », l'auteur revient lui aussi sur les évolutions de cette notion, ainsi que sur ses conditions d'usage. Un autre mouvement vient compléter ceux précédemment présentés. En effet, à partir des années 1980–1990, les politiques publiques sont affectées par d'importants

⁵² Lascoumes Pierre, 2005, « Expertise et action publique », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 912, p. 7.

⁵³ Pierre Lascoumes précise que bien que les sciences camérales ainsi que la création des corps spécialisés de l'État, comme le corps des Ponts et Chaussées ou le corps des Mines, étaient déjà mêlés à la décision publique bien avant les années 1950, ce n'est que depuis peu que le jugement et l'opinion de ces experts occupent une place beaucoup plus centrale.

⁵⁴ Lascoumes Pierre, 2005, « Expertise et action publique », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 912, p. 7.

⁵⁵ Fritsch Philippe, 1985, « Situations d'expertise et « expert-système » », in CRESAL, *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, Actes de la table ronde des 14 et 15 mars 1985, Saint-Étienne.

Première partie – « L'utilisateur compétent » : pour une nouvelle conception de l'action publique

changements qui incitent les autorités à innover et à reconsidérer les modes d'expertise qu'elles mobilisent. Une transition s'opère donc en termes de décision publique et cette recomposition, telle que définie par l'auteur, va dans le sens de ce que Pierre Lascoumes appelle une crise de l'expertise. Elle est marquée par deux principaux phénomènes. D'une part, la légitimité de la figure de l'expert est remise en cause, puisque l'expertise n'est plus monopolisée par un seul acteur. Au contraire, elle tend « à *essaimer et à s'externaliser* »⁵⁶ par le biais de structures développant leur propre expertise. Pour l'illustrer l'auteur fait référence aux fondations Jean Jaurès, Copernic ou encore Robert Schuman. Par le biais de ces structures, l'Etat et ses administrations sont amenés à côtoyer des acteurs d'autres sphères de manière à confronter volontairement les idées. D'autre part, les connaissances nécessaires pour aider la décision publique sont elles aussi remises en cause et les savoirs détenus par les experts traditionnels ne font plus autorité à eux seuls.

En vue de ce constat, encore récent, d'une crise de l'expertise publique, il s'avère important de chercher à répondre à l'intrigue posée par Pierre Lascoumes : « *Contradictoire, contestée et inefficace, l'expertise publique a-t-elle encore un sens et un avenir ?* »⁵⁷.

1.1.3.2. Une crise propice à l'ouverture du système d'expertise et à l'intégration de nouvelles formes de savoirs

Deux raisons principales peuvent être citées pour expliquer la crise de l'expertise publique :

D'une part, la montée d'incertitudes (sanitaires, sociales, technologiques...) associées à une société dite du risque⁵⁸ constitue les conditions d'une remise en question de la conception classique de l'expertise comme avis indiscutable : « *Dans une société où chacun est considéré comme vulnérable étant donné les inquiétudes récentes liées à des crises environnementales mondiales, les effets du développement technologique et économique (notamment les impacts négatifs) rejaillissent sur la perception de la science et de son apport au progrès de la société. L'acte d'expertise dans ce contexte n'est plus seulement fondé sur la validité de la connaissance, la caution scientifique qu'il confère à la décision, mais sur la capacité à intégrer les incertitudes et à scénariser un avenir incertain* »⁵⁹. Le

⁵⁶ Cadiou Stéphane, 2006, « Savoirs et action publique : un mariage de raison ? L'expertise en chantier », *Horizons stratégiques*, n° 1, p. 120-121.

⁵⁷ Lascoumes Pierre, 2005, « Expertise et action publique », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 912, p. 5.

⁵⁸ Beck Ulrich, 2003, *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Flammarion.

⁵⁹ Kalaora Bernard., 1999, « Global expert : la religion des mots », *Éthnologie française*, XXIX, 4, p. 513-514.

1.1 Une démocratie participative en recherche de légitimité

développement des travaux sur les risques offre ainsi l'opportunité de repenser la problématique de l'expertise, notamment du point de vue de son objectivité et de son caractère rationnel. Les controverses les plus citées par les auteurs qui s'intéressent à cette remise en question rappellent les affaires de la vache folle, des OGM, du sang contaminé ou encore du nuage de Tchernobyl. Ces controverses viennent enrichir les débats sur la montée des contre-expertises, sur la démocratie technique ou encore sur la distinction entre savoirs experts et savoirs profanes. D'autre part, l'expertise gagne en visibilité à partir des années 1980–1990. Elle tend à se diffuser, ne se réduit plus à une seule activité mais renvoie plutôt à un ensemble de systèmes d'action faisant intervenir à la fois le monde académique, les administrations, les sphères privées, les médias, le milieu associatif ou encore les habitants, riverains ou citoyen.

Par ailleurs, la reconnaissance de nouvelles formes d'expertises est facilitée par une approche sociologique de l'expertise qui incite à considérer comme expert toute personne amenée à occuper à un moment donné une position d'expertise⁶⁰. Cette posture permet de dépasser l'image d'un expert patenté traditionnellement associé à toute expertise publique et nous amène à interroger dès à présent de nouvelles formes telles que les contre-expertises, l'advocacy ou encore les expertises dites citoyennes.

❖ *La contre-expertise*

La convergence de différents phénomènes comme la crise de l'expertise conventionnelle ou encore la montée en force de structures et de nouvelles formes d'expertises, rend sans doute plus facile la contestation de grands choix techniques et scientifiques. S'opère alors ce que Jacqueline Estades et Elisabeth Rémy caractérisent comme un double mouvement. D'une part, celui du rejet qui vient remettre en cause les décisions prises de manière conventionnelle. D'autre part, celui du recours afin de produire une contre-expertise pouvant contrebalancer la première. En effet, si l'expertise publique a pour vocation à aider la décision politique, les orientations et les choix qu'elle suggère se doivent d'être indiscutables⁶¹. Pourtant des contre-expertises se développent et viennent contredire des propos supposés rationnels. Elles peuvent être menées par les citoyens eux-mêmes ou bien par recours à des experts initialement externes au débat.

⁶⁰ Cadre d'analyse posé par le CRESAL lors de la table ronde « Situation d'expertise et socialisation des savoirs », 14-15 mars 1985.

⁶¹ Trépos Jean-Yves, 1996, *La sociologie de l'expertise*, Paris, PUF, collection Que sais-je ?

Première partie – « L'utilisateur compétent » : pour une nouvelle conception de l'action publique

Les formes de contre-expertises s'inscrivent notamment dans le cadre de controverses sociotechniques qui renvoient aux débats autour « d'un monde incertain »⁶² ou encore « d'une société du risque »⁶³. Pour approfondir cette idée, Yves Sintomer précise que « *le recours à la contre-expertise, qui se fait moins rare, témoigne du retour réflexif des sociétés contemporaines sur le rôle des sciences et des techniques. Il ouvre la porte à une "démocratie technique" qui, dans certains secteurs, a d'ores et déjà abouti à des résultats non négligeables.* »⁶⁴

❖ *L'advocacy ou l'expertise partisane*

Comme nous l'avons évoqué précédemment, la mise à nu des scènes d'expertise publique favorise le développement de sous-systèmes d'action et l'implication de nouveaux acteurs (monde académique, sphères privées, médias...). Constitutifs de groupes aux intérêts variés, ils s'apparentent à des formes de coalition dont le système de croyance peut influencer, à un moment donné, les décisions politiques. Ce modèle renvoie à *l'advocacy*, ou autrement dit à une expertise spécifique mobilisée pour défendre des intérêts particuliers. Dans ses travaux sur les experts et l'expertise scientifique en France, Christiane Restier-Melleray rappelle que l'exemple des réseaux de Ralph Nader⁶⁵ illustre cette forme d'expertise : « *Une telle conception de l'expertise implique une négociation entre les acteurs concernés dont les experts sont de façon comparable à un avocat, les porte-parole et les défenseurs.* »⁶⁶

Pour Paul Sabatier, le processus de fabrication d'une politique est fonction des groupes de spécialistes, constitués en sous-systèmes politiques, et qui ont pour ambition d'influencer la décision politique. Il s'agit alors d'*advocacy coalition framework* (ACF) dont le « *principe de base est que des acteurs sont regroupés en une ou plusieurs coalitions de cause, dont les membres partagent un ensemble de croyances normatives et de perceptions du monde, et*

⁶² Référence à l'ouvrage de Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yannick., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil.

⁶³ Référence à l'ouvrage de Beck Ulrich, 2003, *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Flammarion.

⁶⁴ Sintomer Yves, 2006, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Territoires*, n°471.

⁶⁵ En tant que défenseur des droits des consommateurs, Ralph Nader « *a consacré sa vie à donner aux gens ordinaires les outils pour se défendre contre la négligence et l'indifférence du monde corporatif et du gouvernement. Croyant que les républicains et les démocrates sont trop idéologiquement identiques, Nader a organisé la première campagne présidentielle du Parti vert en 1996 pour défier le « duopole » du système bipartite. Son but est d'établir la base d'un troisième parti politique et d'un mouvement politique progressif robuste qui se rassemblent autour d'idées plutôt que de slogans et de prête-noms vides.* » - Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal. <http://www.cerium.ca/Ralph-Nader-etre-progressiste-aux>

⁶⁶ Restier-Melleray Christiane, 1990, « Experts et expertise scientifique : le cas de la France », in *Revue française de science politique*, 40^{ème} année, n° 4, p. 554.

1.1 Une démocratie participative en recherche de légitimité

qu'ils agissent de concert afin de traduire leurs croyances en une politique publique. L'ACF convient tout particulièrement pour comprendre et gérer les problèmes "retors" (wicked), c'est-à-dire ceux qui impliquent des conflits en termes d'objectifs, des controverses techniques et de multiples acteurs issus de différents niveaux de gouvernement »⁶⁷.

Si le regard se déplace des politiques publiques à l'urbanisme, il convient alors de faire référence à *l'advocacy planning*. À partir des années 1960, les pratiques urbaines se focalisent sur le principe de pluralisme associé à l'idée que l'action publique doit être définie à partir de la diversité des préférences et des choix individuels. Gilles Novarina rappelle le rôle des *planners*. Il s'agit « *d'aider les différents groupes, notamment les plus défavorisés d'entre eux, à exprimer et défendre leurs demandes. Cette mission s'apparente à celle de l'avocat et il revient à l'administration publique d'établir une synthèse entre ces demandes sociales* »⁶⁸. Il souligne aussi que cette conception sera par la suite quelque peu remise en cause par le théoricien du planning John Forester. « *La négociation ne se déroule plus sur la base d'intérêts connus d'avance mais suppose leur découverte progressive par la confrontation et l'interaction. [...] le constat, que semblent partager aujourd'hui de nombreux urbanistes, est que les demandes sociales ne peuvent être recensées ou écoutées dans le cadre, par exemple, d'études préalables, car elles sont construites au cours même du processus d'élaboration des plans et des projets* »⁶⁹.

❖ *L'expertise du côté de la société civile*

Si le système d'expertise s'est ouvert à de nouvelles formes telles que l'advocacy ou les contre-expertises, il se tourne aussi du côté de la société civile à partir de la mobilisation d'expertises associatives ou des différentes formes de savoirs dits citoyens.

La notion d'expertise associative, tout d'abord, traduit une reconnaissance accrue du milieu associatif en tant que lieu de production de connaissances. Elle se caractérise par trois dimensions mises en exergue par Albert Mabilieu⁷⁰: la dimension collective, la dimension

⁶⁷ Sabatier Paul A., 2004, « Advocacy Coalition Framework (ACF) », in Boussaget Laurie, Jacquot Sophie et Ravinet Pauline (sous la dir.), Dictionnaire des politiques publiques, Les presses de Sciences po, p. 41.

⁶⁸ Référence à Paul Davidoff et à l'ouvrage de Checkoway B., 1994, « Paul Davidoff and Advocacy Planning in r Retrospect », in *Journal of the American Planning Association*, vol60, n° 2. Novarina Gilles, 1998, « La construction des demandes sociales par le projet d'urbanisme », in *Les annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, p. 174.

⁶⁹ Novarina Gilles, 1998, « La construction des demandes sociales par le projet d'urbanisme », in *Les annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, p. 174.

⁷⁰ Mabilieu Albert et al., 1987, « La mobilisation politique », in Mabilieu Albert et al., Les citoyens et la politique locale – Comment participent les Britanniques et le Français, PEDONE, col. Vie Locale.

Première partie – « L'utilisateur compétent » : pour une nouvelle conception de l'action publique

organisationnelle et la dimension conflictuelle. C'est ce que rappelle Nicolas Louvet dans sa thèse sur les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale. En tant que groupe d'individus organisés autour d'objectifs et d'intérêts communs, l'association mobilise trois grandes modalités d'action pour s'imposer dans les rouages décisionnels : (1) « l'expression d'une identité qui appuie un discours, tel le porte-parole d'une association qui n'est autre qu'un notable local [...] ou encore un élu de l'opposition [...] ; (2) la reconnaissance nationale qui assoie une représentativité à la même échelle via, le plus souvent, un rattachement à une Fédération [...] ; (3) le savoir-faire qui légitime une compétence, notamment pour les associations locales spécifiques (vélos, piétons, commerçants, parents d'élèves, etc.) capables de proposer des actions à mettre en œuvre sur un territoire qu'elles connaissent bien parce qu'il s'avère être le leur. »⁷¹

La reconnaissance de savoirs citoyens suppose alors la reconnaissance de savoirs ordinaires. Yves Sintomer⁷² les a conceptualisés en proposant une classification selon trois ensembles dans son article « Du savoir d'usage au métier de citoyen ».

Première catégorie, les savoirs issus de la « raison ordinaire », caractérisés par le savoir d'usage ou encore le bon sens. Si l'auteur ne donne pas une définition plus « scientifique » du savoir d'usage que celle en référence à John Dewey, déjà présentée en introduction, il donne à voir certains tenants et aboutissants du terme. Ainsi le savoir d'usage est notamment mobilisé dans des instances participatives aux objectifs managériaux, inscrits par conséquent dans le cadre d'un nouveau management public. L'idée générale est d'adapter l'action publique aux besoins de ses usagers. La prise en compte des savoirs d'usage se fait notamment par l'intermédiaire d'instruments pouvant être considérés comme « techniques ». C'est l'exemple des enquêtes de satisfaction ou encore des panels d'utilisateurs. Elle se fait aussi par le biais d'instruments « plus discursifs » favorisant le dialogue et la mise en partage de connaissances entre différents acteurs. L'hypothèse avancée par Yves Sintomer à propos du savoir d'usage revient à dire que « le recours croissant au savoir d'usage tend à relativiser la coupure savoir professionnel/savoir profane : l'efficacité du savoir technique repose en large partie sur une collaboration avec le savoir d'usage ». Le bon sens, ensuite, renvoie à la définition stricte du dictionnaire : « la faculté ordinaire de jugement, la "capacité de bien juger", sans passion, en présence de problèmes qui ne peuvent être résolus par un raisonnement scientifique »⁷³. Le bon sens est un savoir citoyen recherché par les autorités

⁷¹ Louvet Nicolas, 2005, *Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale : le cas des plans de déplacements urbains*, Thèse en aménagement, École Nationale des Ponts et Chaussées, p. 264.

⁷² Sintomer Yves, 2006, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Territoires*, n°471.

⁷³ Définition du Petit Robert donnée par Yves Sintomer.

1.1 Une démocratie participative en recherche de légitimité

lorsqu'elles mettent en place des dispositifs participatifs comme les jurys citoyens ou les conférences de consensus. En effet, dans le cadre de ce type de démarches participatives, les participants sont tirés au sort, pour leur qualité de « citoyens ordinaires » en vue donc de faire appel à leur bon sens et non pour partager une compétence particulière. Selon l'auteur, *« le recours au bon sens montre parallèlement qu'une partie importante de la décision échappe à une définition purement technique et implique des choix culturels, sociaux ou politiques. Choix auxquels les simples citoyens peuvent raisonnablement être associés dès lors qu'une procédure adéquate leur permet de disposer d'informations suffisantes et de délibérer convenablement sur la question ».*

Deuxième catégorie, les savoirs issus d'une raison experte, définie par la contre-expertise, abordée précédemment, mais aussi par le savoir professionnel diffus et l'expertise par délégation. Le savoir professionnel diffus correspond à une expertise citoyenne forgée sur la base de compétences professionnelles pouvant être mobilisées dans le cadre de démarches participatives. C'est le cas par exemple de participants, architectes ou urbanistes de profession. L'hypothèse avancée par l'auteur à propos de ce type de savoir précise que *« le développement du savoir professionnel diffus qui caractérise les sociétés de la connaissance tend à fluidifier les rôles et à confronter les savoirs techniques des personnes qui occupent des fonctions officielles avec les savoirs tout aussi techniques de "simples" citoyens. ».* L'expertise par délégation renvoie à la reconnaissance préalable de compétences particulière telle que l'expertise associative abordée précédemment. Pour illustrer cette seconde forme d'expertise citoyenne, Yves Sintomer donne l'exemple d'associations communautaires nord-américaines amenées à autogérer un parc de logements sociaux. Pour préciser cette forme de savoir, l'auteur précise en conclusion que *« si le développement de l'expertise par délégation qui implique les associations de la société civile crée des tensions nouvelles, il relativise lui aussi la division du travail politique en tendant à instaurer un continuum allant du simple engagement bénévole à la constitution d'associations communautaires largement professionnalisées. »*

Troisième catégorie, les savoirs issus d'une raison politique, autrement dit d'une culture civique. Cette forme de savoir met notamment en jeu des compétences dites politiques qui permettent de mettre à profit les enjeux de la citoyenneté. Elle se développe au sein des « écoles de citoyenneté ». Là encore, pour approfondir son idée, l'auteur précise que *« dans ces conditions, le développement d'un savoir politique à travers les "écoles de démocratie" que sont les mouvements sociaux ou les dispositifs participatifs les plus dynamiques peut être amené à jouer un rôle non négligeable. Ce développement ne mènera pas à la disparition des politiciens professionnels au profit du "métier de citoyen" entendu au sens*

Première partie – « L'utilisateur compétent » : pour une nouvelle conception de l'action publique

antique. Il ne se réduit pas pour autant à une culture civique instrumentale à la légitimation des autorités et pourrait multiplier les situations où les citoyens "jouent le rôle des politiques". ».

Si l'auteur tente de donner du sens à ces différentes notions, la classification apparaît à la manière d'un essai. En conclusion, l'auteur invite à davantage de conceptualisation à partir d'une série d'hypothèses visant à ouvrir le débat sur chacune de ces notions. Cette quête de sens se traduit dans les débats de plus en plus récurrents autour de la notion de savoir citoyen⁷⁴. Cette forme de savoirs incite en effet à des essais de formalisation, notamment dans le champ de la sociologie politiques⁷⁵. Toutefois, elle traduit encore un « flou sémantique » avec un vocabulaire encore tangent et des définitions qui nécessitent d'être stabilisées. Dans les travaux issus de l'aménagement et de l'urbanisme, les termes oscillent entre savoir d'usage, expertise d'usage, ou encore expertise habitante. Les travaux de Camille Gardesse sur la participation des habitants au projet de concertation des Halles⁷⁶ reviennent sur la notion de « savoir d'usage » telle que proposée par Yves Sintomer. L'auteur y fait référence en mobilisant de préférence les termes d'« expertise d'usage » et d'« expertise habitante » afin de décrire la manière dont les associations de riverains, les conseils de quartiers et les syndicats de propriétaires mobilisent leur expérience et leur attachement au quartier des Halles. Par ailleurs, les travaux s'appuyant sur des méthodes ethnographiques mobilisent plutôt les termes de savoirs locaux ou savoirs indigènes. Carole Barthélémy⁷⁷ par exemple a mis en évidence la concurrence qui s'opère, dans la gestion des milieux piscicoles, entre des savoirs locaux longtemps portés par les pêcheurs amateurs et les savoirs écologiques liés aux politiques de gestion environnementale menées depuis les années 1980. Ces politiques ont notamment pour effet d'assigner à certains pêcheurs – et au détriment d'autres – un statut d'usager de la nature, partenaire du pouvoir coopté

⁷⁴ Plusieurs colloques sur des thèmes en lien avec la participation ou encore l'expertise proposent de plus en plus d'ateliers sur l'expertise profane ou les savoirs citoyens. Plus spécifiquement, en 2006, des journées d'études dédiées au thème précis des savoirs citoyens ont été menées: La tonalité de ces journées s'appuie à chaque fois sur le constat principal d'un appauvrissement conceptuel, que les organisateurs qualifient systématiquement de « flou sémantique ». En effet, la littérature apparaît encore balbutiante dans ce domaine, du moins subit-elle les conséquences d'un champ en pleine structuration. D'une part, les travaux de chercheurs confirmés proposent depuis récemment des premiers essais de conceptualisation qui restent encore hypothétiques et à discuter. C'est le cas, comme nous l'avons vu, des travaux d'Yves Sintomer. D'autre part, une importante série de thèses révèle cet engouement pour ce que l'on pourrait appeler, sous un même qualificatif, les savoirs citoyens. Elles ont donné lieu à des ateliers de travail dans le cadre par exemple de la première journée doctorale sur la participation organisée par le Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS) Participation en novembre 2009.

⁷⁵ Se référer notamment aux travaux de Nez 2010, Talpin 2008, Cuny 2005.

⁷⁶ Gardesse Camille, 2009, « Acteurs politiques et techniques face aux contributions de la société civile dans un projet d'urbanisme : le cas de la concertation pour le réaménagement du jardin des Halles », in *Revue Territoires*, dossier Quelle place pour les « savoirs citoyens » ?, n° 497.

⁷⁷ Barthélémy Carole, 2005, « Les savoirs locaux : entre connaissance et reconnaissance », *Vertigo*, Vol 6, n°1

1.1 Une démocratie participative en recherche de légitimité

scientifiquement. Pour cet auteur, les savoirs locaux sont définis comme une pensée empirique et systémique par opposition à la pensée scientifique, dans la continuité des travaux d'anthropologie sur les peuples autochtones et les « savoirs naturalistes populaires ». Enfin, d'autres travaux, comme ceux de Luca Pattaroni⁷⁸, se sont davantage inscrits dans le champ de la sociologie pragmatique pour tenter de définir des savoirs dits familiers. En les étudiant en opposition aux savoirs dits conventionnels, l'auteur distingue d'une part des savoirs issus de « nos engagements de proximité », « de notre personnalité » et du « maintien de soi », et d'autre part, des savoirs relatifs à des engagements publics.

Qu'il s'agisse de contre-expertise, d'expertise partisane, associative ou citoyenne, l'émergence de ces nouvelles formes d'expertise traduit un phénomène de démocratisation de l'expertise. Cela suppose que le système décisionnel s'ouvre à de nouveaux acteurs et de nouveaux savoirs. L'intégration d'acteurs, tels que des citoyens ordinaires, souligne alors que « *le statut du savoir se transforme ainsi pour évoluer vers une imbrication des connaissances savantes et ordinaires* »⁷⁹. Par ailleurs, cette lente redéfinition du statut de l'expertise s'opère à travers un décloisonnement des travaux. Les spécialistes de l'expertise se sont ouverts aux problématiques des risques et de la démocratie locale. De ce point de vue, tout laisse à penser que désormais le croisement des travaux sur l'expertise avec ceux sur la démocratie participative constitue des pistes de réflexion stimulantes.

Au travers de ce premier chapitre, nous avons montré que la participation des citoyens à l'action publique se traduit aujourd'hui comme une volonté « venue d'en haut ». Une volonté qui s'explique en partie par le développement de lois visant à instaurer, ce que l'on appelle dans son sens le plus large, de la concertation. Institutionnalisée sur un plan législatif, la participation des citoyens à l'action publique se traduit aussi sur un plan procédural avec la multiplication de dispositifs participatifs. Distincts de par leurs formes et leurs objectifs, nous avons distingué trois grandes tendances opérationnelles :

⁷⁸ Pattaroni Luca, 2008, « À la croisée des savoirs. Les politiques publiques entre savoirs conventionnels et savoirs familiers », in Navez-Bouchanine Françoise, Rabinovitch Adriana, *Savoirs sociaux et politiques publiques*, Paris, Armand-Colin.

⁷⁹ Cadiou Stéphane, 2006, « Savoirs et action publique : un mariage de raison ? L'expertise en chantier », *Horizons stratégiques*, n° 1, p. 121.

Les dispositifs de type informatifs - consultatifs	Les dispositifs de type coopératifs	Les dispositifs de type proactifs
Destinés à l'ensemble des citoyens	Destinés à un groupe de participants reconnus comme étant représentatif de la société civile	Destinés à un groupe de participants reconnus pour leurs compétences
Portée instructive	Portée éducative	Portée délégataire
Visent un partage de l'information et à récupérer les points de vue de la société civile	Visent la production d'un jugement éclairé et argumenté	Vise à profiter de multiples savoirs pour produire collectivement un projet

Ces trois tendances présentent la même volonté d'impliquer des « citoyens ordinaires » à l'action publique. Elles s'inscrivent ainsi dans cette idée d'un « impératif participatif » qui prête, comme nous l'avons vu, à controverse. Aussi, pour dépasser certaines critiques comme celle d'une difficile redistribution des pouvoirs, il convient de s'intéresser plus particulièrement aux dispositifs de type proactifs. Cette catégorie se distingue par la délégation de pouvoir accordée aux citoyens, reconnus alors pour leurs savoirs et leurs compétences. Elle marque ainsi le passage d'un modèle technocratique de l'action publique à un modèle négocié avec l'ensemble des parties prenantes et illustre l'ouverture de la décision publique aux citoyens.

Une ouverture qui s'avère par ailleurs facilitée par une reconfiguration du système d'expertise publique traditionnel. En revenant sur les tenants et les aboutissants de cette reconfiguration nous avons alors montré qu'elle s'apparentait à une crise qui invite désormais à la prise en compte de nouvelles formes d'expertises et à considérer, à ce titre, l'utilisateur comme un nouvel expert. Il convient, dès à présent, de s'interroger spécifiquement sur cet acteur afin de comprendre dans quelle mesure il peut s'afficher comme un « coproducteur » de l'action publique.

1.2. L'utilisateur : un nouvel expert ?

Dans le premier chapitre, « Une démocratie participative en quête de légitimité cognitive », nous nous sommes intéressés en parallèle à la montée d'un « impératif participatif » et à l'ouverture du système d'expertise conventionnel à de nouvelles formes telles que l'expertise d'usage. À partir de ce deuxième chapitre, nous souhaitons interroger plus spécifiquement cette dernière notion en nous focalisant sur la figure de ce nouvel expert : l'utilisateur.

Pour cela, nous chercherons à répondre à deux grandes interrogations :

- Qui est l'utilisateur ?
- Quels sont les outils développés pour le faire participer et les vertus de sa participation ?

Dans un premier temps, nous reviendrons sur l'évolution du statut de l'utilisateur et la manière avec laquelle il oscille entre la figure d'un citoyen, d'un consommateur ou encore d'un client. Cette première analyse apparaît nécessaire pour comprendre l'émergence d'une nouvelle figure où l'utilisateur se positionne alors en tant qu'expert, voire plus spécifiquement en tant que coproducteur. Nous serons ainsi amenés à comprendre de quelle manière l'utilisateur endosse ce nouveau rôle, se positionne en tant qu'expert pour mobiliser au final une « expertise d'usage ».

Dans un deuxième temps, nous chercherons à mettre en exergue les outils développés pour faire participer l'utilisateur et prendre en compte sa parole. Notre intention n'est pas de faire une liste exhaustive de ce qui se fait, mais plutôt de dresser une typologie de ces outils en fonction de la figure spécifique de l'utilisateur à laquelle ils s'adressent. Nous serons ainsi amenés à montrer qu'il en existe quatre types :

- Les outils dédiés à l'utilisateur-citoyen qui favorisent l'expression et le dialogue ;
- Les outils consacrés à l'utilisateur-consommateur, dont l'objectif est de porter à la connaissance de l'utilisateur l'ensemble des choix et des scénarios prescrits pour un projet afin que celui-ci se positionne et émette son point de vue et ses préférences ;
- Les outils destinés à l'utilisateur-client qui visent à prendre en compte les besoins et les demandes de ce dernier ;

- Les outils dédiés à l'utilisateur-coproduit, dont l'objectif vise à partager une partie du pouvoir et à constituer un système de production ouvert à l'ensemble des parties prenantes.

Nous montrerons ensuite que les vertus de la participation des utilisateurs sont de quatre ordres. Elles vont de l'expression d'une opinion à la mobilisation d'une expertise d'usage, en passant par le partage d'un savoir d'usage ou encore la défense d'intérêts particuliers.

1.2.1. L'utilisateur, un acteur à visage multiple

« L'utilisateur est devenu une figure omniprésente dans le discours des administrations, des praticiens, des organisations sociales, bref d'un nombre croissant d'acteurs sociaux, sauf peut-être des utilisateurs eux-mêmes. Certes tout un chacun se reconnaît facilement utilisateur dans bien des actes de la vie courante (transport, école, système de santé, protection sociale...). Mais cette perception individuelle n'entraîne le plus souvent qu'une attitude passive ou plaintive. Il n'en demeure pas moins que l'apparition de mouvements sociaux d'utilisateurs des services publics, la recherche par le pouvoir public d'une participation plus active des utilisateurs à certaines politiques (Sapin 1983⁸⁰ ; Belorgey 1991⁸¹) ou bien encore le soin que développent de grandes entreprises publiques à étudier l'interaction service/utilisateurs (Collectif, 1991⁸²) interrogent l'existence, le statut de la légitimité et le mode de représentation dans une société démocratique d'intérêts individuels et/ou collectifs au titre de l'usage, bref les éléments constitutifs des rapports sociaux de l'usage »⁸³.

C'est de cette manière que s'amorce l'ouvrage collectif dirigé par Michel Sauvière et Jacques Godbout, intitulé *L'utilisateur entre marché et citoyenneté*, paru au début des années 1990. Cet extrait donne ainsi le ton et relève à quel point la figure de l'utilisateur intéresse et questionne de nombreux acteurs. Toujours plus présent dans le discours des organisations et dans les pratiques de production, l'utilisateur est désormais un acteur incontournable tant d'un point de vue opérationnel que d'un point de vue académique.

⁸⁰ Sapin Michel, 1983, *La place et le rôle des utilisateurs dans les services publics*, Paris, La documentation française (Rapport au Premier Ministre).

⁸¹ Belorgey Jean-Michel, 1991, « Respect au citoyen », *Esprit*, Mai. Voir aussi « L'utilisateur n'existe pas », *Espace social européen*, 22-3-1991 et 29-3-1991.

⁸² Collectif, 1991, *À quoi servent les utilisateurs ?*, colloque Plan Urbain/RATP/DRI.

⁸³ Sauvière Michel et Godbout Jacques (sous la direction de), 1992, *Les utilisateurs entre marché et citoyenneté*, L'Harmattan, Logiques sociales, p. 11.

1.2.1.1. Du travail des agents au statut de l'utilisateur : évolution d'un chantier de recherche

Publié au moment des premiers essais de problématisation de la notion d'utilisateur, l'ouvrage de Michel Sauvière et Jacques Godbout affiche comme ambition « *de contribuer à l'ouverture de ce chantier.* »⁸⁴. Dans le courant des années 1990, de nombreuses recherches, issues de disciplines variées (sociologie des organisations, sociologie des interactions, sciences de gestion, sociologie politique) se sont développées pour explorer ce chantier.

En 1998, les travaux de Jean-Marc Weller proposent un tour d'horizon de la littérature afin d'analyser la modernisation des services publics par l'utilisateur. Il en sort une classification en quatre temps⁸⁵ :

- La microsociologie et l'ethnométhodologie mobilisent une approche pragmatique afin d'analyser le travail visible des agents à partir de la production de service et des interactions au guichet ;
- La sociologie des organisations se focalise sur les régulations organisationnelles à partir des rapports stratégiques investis par les bureaucrates à l'égard des usagers ;
- L'économie et la gestion des services s'intéressent aux nouvelles formes d'organisation visant davantage à s'ajuster aux besoins des usagers ;
- La sociologie politique étudie les rapports aux usagers dans une perspective de production des politiques publiques.

Cette classification, reprise dans la thèse de Géraldine Pflieger, sur l'émergence de nouvelles figures de l'utilisateur suite aux déréglementations dans les services de réseaux⁸⁶, est issu d'un état de l'art opéré par l'auteur. Celui-ci montre l'évolution des axes d'analyse. L'intérêt porte, d'abord, sur le travail des agents des services publics et, ensuite, sur le statut et la figure de l'utilisateur.

⁸⁴ Sauvière Michel et Godbout Jacques (sous la direction de), 1992, *Les usagers entre marché et citoyenneté*, L'Harmattan, logiques sociales, p. 12.

⁸⁵ Weller Jean-Marc, 1998, « La modernisation des services publics par l'utilisateur », *Sociologie du travail*, vol XL, n° 3.

⁸⁶ Pflieger Géraldine, 2003, *Consommateur, client, citoyen : l'utilisateur dans les nouvelles régulations des services de réseaux. Le cas de l'eau, de l'électricité et des télécommunications en France*, Thèse de l'École des Ponts et Chaussées.

Première partie – « L'utilisateur compétent » : pour une nouvelle conception de l'action publique

Cette évolution se fait alors que des changements s'opèrent dans le domaine des services publics. Suite aux transformations de ses organisations internes, l'approche de l'utilisateur a notablement changé. Aujourd'hui reconsidérée, cette approche est passée d'une conception de service à une conception « d'offre », selon son sens marchand, c'est-à-dire à partir d'une démarche plus marketing et commerciale. Ces changements, avant tout de forme, sont considérés par Gilles Jeannot comme la « *marque d'une volonté de mise en cause d'une pratique bureaucratique [...] Oubliées les manches de lustrine et les guichetiers récalcitrants, bonjour le sourire commercial, et les jingles branchés* »⁸⁷. Trois grands constats peuvent être faits pour expliquer ce glissement :

Celui d'une diversification qui s'exprime de deux manières. Du point de vue de la débureaucratization avec l'émergence de nouvelles approches comme la qualité de service. Du point de vue de l'ouverture à la concurrence, pour laquelle l'innovation et la diversification apportent des réponses concrètes. Ce phénomène de diversification apparaît dès les années 1950 suite à une série d'injonctions législatives⁸⁸, développées afin de « *rendre le fonctionnement des organisations plus simple, plus réactif à leurs environnements et plus transparent* »⁸⁹. À partir de là, les relations entre l'utilisateur et les services de l'État se sont largement modifiées. Éric Le Breton décrit plusieurs changements comme celui d'un droit de recours des usagers à l'encontre des administrations, ou encore la reconnaissance des « ordres de petits faits » qui permettent aujourd'hui de s'intéresser plus précisément à l'accueil, à la personnalisation des relations, ou encore à la qualité de service et des lieux.

Celui d'une ouverture du système qui s'exprime par l'émergence d'une nouvelle figure, comme l'association de consommateurs, ainsi que par les nouvelles formes de pilotages au sein des entreprises. Les domaines du marché et de la consommation font ainsi apparaître la figure du consommateur avec l'aide, là encore, d'une panoplie d'injonctions législatives visant à « protéger » cette nouvelle figure. Concrètement, cela se traduit notamment par la constitution d'associations de consommateurs.

⁸⁷ Jeannot Gilles, 1999, « Services publics : l'utilisateur, le client, le consommateur », *Urbanisme*, dossier « L'utilisateur », n° 307, p. 53.

⁸⁸ Éric Le Breton retient le Décret n° 53-914 du 26 septembre 1953 sur la « *simplification des formalités administratives* », la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur, la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 sur « *l'amélioration des relations entre l'administration et le public* », la loi n° 79-585 du 11 juillet 1979 insistant encore sur « *l'amélioration des relations entre l'administration et le public* », le décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 « *concernant les relations entre les administrations et les usagers* », le décret n° 88-465 du 28 avril 1988 sur « *l'accès aux documents administratifs* » et enfin la circulaire Rocard du 23 février 1989 « *relative au renouveau du service public* ».

⁸⁹ Le Breton Éric, 1999, *L'utilisateur des transports collectifs urbains. Une identité en débat entre réseau et territoires*, Rapport final, Ministère de l'Équipement, des transports et du logement – Direction des transports terrestres, p. 5.

Celui d'une considération accrue, du moins une écoute plus prononcée, des besoins des usagers, qui s'exprime à la fois par le phénomène de démocratisation et par les nouvelles logiques commerciales mises en place par les entreprises. Cette démocratisation vise à plus de consultation, voire plus de participation.

1.2.1.2. Mais qui est l'utilisateur ?

« Qui a inventé "l'utilisateur", ce personnage asocial et asexué, souvent ahistorique, dont "on" se sert quand "on" a besoin ? Quand, comment et pourquoi ? Après tout, on avait "l'individu", cela ne suffisait donc pas ? Il fallait forger de nouvelles catégories statistiques et politiques, comme "l'habitant", le "ménage", le "citoyen", le "client", le "militant", le "consommateur", etc. "L'utilisateur", quant à lui, est transsocial. En effet, il concerne toutes les strates de la société, toutes les générations, toutes les localités, il est à la fois hors situation et hors territoire, sauf si on l'utilise pour apprécier ou rejeter une quelconque opération urbaine dans un quartier particulier, il est alors un "utilisateur" bien domicilié, mais la plupart du temps, c'est l'utilisateur-en-général et, qui plus est d'un service public. »⁹⁰ C'est de cette manière que Thierry Paquot introduit un dossier consacré à l'utilisateur dans un numéro de la revue *Urbanisme* paru en 1999. L'utilisateur est effectivement un personnage complexe, largement appréhendé comme étant utilisateur d'un service public. L'approche historique mobilisée par Gilles Jeannot dans ses travaux sur les usagers des services publics interroge l'évolution de ce terme et les différents sens qui lui ont été attribués pour aboutir effectivement à un tel constat. Le terme d'utilisateur est apparu au Moyen-âge pour désigner « les habitants d'un lieu qui se partagent l'accès et la propriété collective de prés et de forêts »⁹¹. Il réapparaît ensuite dans le code civil en référence à une sorte d'usufruit, puis il est mobilisé par les juristes en charge de l'élaboration de la doctrine des services publics afin d'en désigner son utilisateur. Voilà qui explique le sens très largement répandu aujourd'hui de l'utilisateur avant tout des services publics et non l'utilisateur quelconque qui utiliserait, pour reprendre les propos de Gilles Jeannot, une brosse à dents ou une trompette.

Si l'utilisateur est par définition celui qui pratique et qu'il est notamment reconnu comme étant un usager des services publics, la complexité de sa figure relève surtout de la façon dont l'appréhende une organisation. En effet, cette figure peut osciller entre celle d'un consommateur, d'un client ou encore d'un citoyen selon que l'approche se situe du côté des

⁹⁰ Paquot Thierry, 1999, « Éditorial. Dossier, l'utilisateur », *Urbanisme*, dossier « L'utilisateur », n° 307, p. 51.

⁹¹ Jeannot Gilles, 1999, « Services publics : l'utilisateur, le client, le consommateur », *Urbanisme*, dossier « L'utilisateur », n° 307, p. 52.

Première partie – « L'utilisateur compétent » : pour une nouvelle conception de l'action publique

sciences économiques, du marketing ou encore des sciences politiques. Ces trois figures sont présentées dans les travaux de Géraldine Pflieger qui, à partir d'une grille d'analyse, interroge l'évolution du statut de l'utilisateur⁹². Elle propose ainsi une reconstruction théorique de ces figures et d'interroge leurs émergences dans l'espace public, notamment dans le champ des services de réseaux.

L'approche par les sciences économiques fait référence à l'utilisateur-consommateur. Celui-ci se définit rapidement par sa capacité à réaliser des choix en fonction des différents produits proposés sur le marché et de ses besoins. Selon cette perspective, l'organisation qui s'intéresse à l'utilisateur se place dans une position d'information et de communication visant justement à éclairer les choix de ces utilisateurs-consommateurs. L'émergence de cette figure du consommateur s'est accompagnée du développement d'associations d'utilisateurs. Aujourd'hui ce type d'associations ne manque pas, comme par exemple les associations d'utilisateurs des transports, l'association française des utilisateurs des banques ou encore celle des assurances, ou des services de santé.

L'approche par le marketing renvoie, quant à elle, à l'utilisateur-client. Selon l'expression consacrée, « le client est roi », l'utilisateur est alors placé dans une sorte de position de supériorité. L'organisation se mobilise en effet dans une optique de satisfaction et de réponse aux besoins de ceux qui utilisent ses services, autrement dit ses clients. Cette appréhension de l'utilisateur-client a émergé il y a maintenant une trentaine d'années dans le domaine des services publics. Elle apparaît par exemple dans celui des transports publics, suite à l'intégration de professionnels issus du commerce et du marketing au sein des entreprises de transport collectif.

L'approche par les sciences politiques fait référence à l'utilisateur-citoyen. Il exprime son point de vue et son intérêt pour l'action publique par un système de vote. Cependant, les modalités d'expression possibles varient selon les modèles de démocraties. Dans tous les cas, son jugement porte sur l'action publique, les choix politiques entrepris et leurs modalités de production.

Au regard de ces approches et des figures associées, Géraldine Pflieger pose l'hypothèse que la figure du consommateur est dominante dans le domaine des services de réseaux à cause du phénomène de « consommation » de l'utilisateur.

⁹² Pflieger Géraldine, 2003, *Consommateur, client, citoyen : l'utilisateur dans les nouvelles régulations des services de réseaux. Le cas de l'eau, de l'électricité et des télécommunications en France*, Thèse de l'École des Ponts et Chaussées.

1.2.1.3. *Émergence d'une nouvelle figure : l'utilisateur – coproducteur ?*

L'utilisateur peut être consommateur, client ou encore citoyen mais il n'est apparemment pas un producteur. Du moins, c'est ce qu'affirme Jacques Godbout dans ses travaux sur la coproduction et la représentation de l'utilisateur. Selon l'auteur, l'introduction du marché dans nos sociétés a fait émerger un modèle de représentation politique au détriment d'un modèle communautaire. Cette évolution entraîne une distinction forte entre les figures de producteur et d'utilisateur alors qu'initialement elles ne sont pas dissociées. Cette distinction se marque d'autant plus que les univers de production sont de plus en plus hermétiques. Les connaissances nécessaires à la production ont une haute valeur technique et les lieux de production se confinent en conséquence. Aussi, l'utilisateur « *ne dispose pas de la connaissance technique voulue, il n'occupe pas le lieu de la production, il est extérieur à tous les égards à la production. Il est le dernier sur cette échelle, et il l'est de plus en plus à mesure que se développe et se raffine le mode de production des choses et des services et que s'accroît la spécialisation de l'univers de la production* »⁹³.

Dans ces conditions, même si l'utilisateur est invité à participer au processus de production, il n'est alors qu'un producteur incompétent puisqu'il ne possède pas les compétences techniques nécessaires. Aussi, quel est l'intérêt de considérer l'utilisateur comme un producteur ? S'il n'est pas un acteur fait pour jouer ce rôle, comment expliquer qu'il soit invité à prendre cette place ? Pour y répondre, Jacques Godbout s'est concentré sur l'intérêt des organisations de production pour les compétences de l'utilisateur. Ces dernières apparaissent intéressantes du fait que l'utilisateur est considéré comme l'acteur le plus approprié et le mieux placé pour « *évaluer l'usage, apprécier l'adéquation du produit et de l'usage. Sa compétence unique, qu'aucun producteur ne peut lui contester, est précisément sa compétence d'utilisateur, c'est-à-dire d'évaluateur de la valeur d'usage du produit* »⁹⁴.

Cependant, l'aspect évaluatif de cette compétence est considéré comme « dangereux ». Pour l'auteur, cet intérêt pour l'utilisateur est perçu comme une manipulation permettant de déverrouiller le caractère subversif de ses compétences, ainsi que le caractère contestataire qu'il peut parfois exprimer : « *En voulant intégrer l'utilisateur comme coproducteur, l'organisation cherche aussi à neutraliser l'aspect menaçant de cette compétence, et du coup elle risque de perdre la compétence spécifique de l'utilisateur, celle qui consiste à pouvoir porter un*

⁹³ Godbout Jacques, 1992, « Coproduction et représentation de l'utilisateur », in Sauvière Michel et Godbout Jacques (sous la direction), *Les utilisateurs entre marché et citoyenneté*, L'Harmattan, Logiques sociales, p. 297.

⁹⁴ Ibid., p. 297.

Première partie – « L'utilisateur compétent » : pour une nouvelle conception de l'action publique

jugement sur les résultats [...] L'organisation utilise cette représentation (celle du coproducteur) à son profit et peut ainsi empêcher l'utilisateur de s'exprimer par d'autres moyens : groupes de pression, manifestations, et toutes les formes classiques de l'opposition en démocratie, auxquelles les utilisateurs recourent en vertu de leur statut de citoyen plutôt que de l'insaisissable et aléatoire statut de coproducteur. »⁹⁵

C'est donc en tant qu'évaluateur de la valeur d'usage que l'utilisateur est amené à se positionner comme un coproducteur. Le positionnement de Jacques Godbout, exprimé volontairement de manière excessive peut être remis en cause au regard de ce qui se fait dans le domaine du génie industriel. Ce type d'approche considère en effet l'utilisateur comme vecteur d'innovation en vue de se démarquer de la concurrence. Nous allons donc dès à présent nous interroger plus précisément sur ce qui se fait dans ce domaine afin de faire avancer notre réflexion sur cette figure de l'utilisateur-coproducteur.

Dans sa thèse sur la recherche d'un cadre conceptuel d'aide à la conception collective innovante par l'usage, Thomas Valette rappelle qu'historiquement, Joseph Schumpeter a été le premier à préciser que « *l'innovation pouvait être considérée comme la mise sur le marché réussie d'un produit, procédé ou service nouveau. Il positionne alors le client, représentant du marché, comme incontournable dans le succès d'une innovation* »⁹⁶. En 2002, Armand Hatchuel, Pascal Le Masson et Benoît Weil réaffirment ce constat⁹⁷. Selon eux, l'innovation est aujourd'hui reconnue dans le domaine des entreprises comme « *l'un des grands moteurs de la croissance* »⁹⁸. Il s'agit en effet de savoir s'adapter et renouveler l'offre afin de répondre à la concurrence. Toujours plus forte, cette concurrence incite donc les entreprises à revoir leurs modes de conception industrielle à partir d'un objectif simple : l'innovation.

⁹⁵ Godbout Jacques, 1992, « Coproduction et représentation de l'utilisateur », in Sauvière Michel et Godbout Jacques (sous la direction), *Les utilisateurs entre marché et citoyenneté*, L'Harmattan, Logiques sociales, p. 297-298.

⁹⁶ Valette Thomas, 2005, *Recherche d'un cadre conceptuel d'aide à la conception collective innovante par l'usage. Proposition de l'outil « glocal » pour la conception d'outils à main et des équipements de travail*, Thèse de l'École Nationale Supérieures d'Arts et Métiers Centre de Paris, p. 48.

⁹⁷ Hatchuel Armand, Le Masson Pascal, Weil Benoît, 2002, « De la R&D à la R-I-D. La construction de la fonction « Innovation » dans les entreprises », in colloque IPI, 28-30 janvier, Grenoble.

⁹⁸ Valette Thomas, 2005, *Recherche d'un cadre conceptuel d'aide à la conception collective innovante par l'usage. Proposition de l'outil « glocal » pour la conception d'outils à main et des équipements de travail*, Thèse de l'École Nationale Supérieures d'Arts et Métiers Centre de Paris, p. 48.

Les modèles de conception industrielle classique présentent en effet certaines limites. Celles-ci se traduisent tout d'abord par le caractère linéaire et séquentiel de leur processus⁹⁹. Concrètement l'analyse du problème s'établit en amont alors que la prise de décision et la mise en œuvre s'effectuent en aval. Ensuite, les concepteurs exploitent des solutions existantes, préétablies qui vont à l'encontre d'une logique d'innovation¹⁰⁰. Par conséquent, les modes de conception industrielle ne sont plus appréhendés à partir d'un certain déterminisme technique mais plutôt selon une approche « constructiviste » à partir de laquelle la présence de différents acteurs permet l'intégration de multiples connaissances dès la phase amont. Cette idée de « groupe » est centrale pour le processus de conception. En effet, « *dans notre société technologique complexe, il n'est plus possible pour une personne de maîtriser l'ensemble des connaissances nécessaires à la conception, à l'image des génies universels de la Renaissance. Ce sont les connaissances des groupes qui comptent.* »¹⁰¹.

Cette approche pluridisciplinaire se définit sous les termes d'ingénierie concurrente. Elle se focalise non seulement sur l'utilisateur mais aussi sur les professionnels développant une expertise sur ces utilisateurs et leurs usages. Il s'agit principalement d'ergonomes, d'anthropologues, de sociologues ou encore de personnes en charge du marketing. Depuis plus d'une vingtaine d'années maintenant, les sciences humaines et sociales tendent en effet à prendre en compte l'utilisateur dans le processus de conception afin de concevoir des produits dits innovants. Apparue aux États-Unis dans les années 1960, l'ingénierie concurrente s'appuie sur cinq fondements¹⁰² :

- l'accroissement du rôle de la conception dans le processus de développement ;
- l'amélioration de la prise de décision conjointe ;
- la formation d'équipes « multicompetences » ;
- l'intégration des utilisateurs dans le processus de conception ;
- la reconnaissance du gain de temps comme un facteur de réussite concurrentiel.

⁹⁹ Référence à Visser W et Hoc JM, 1990, « Expert Software Design Strategies », in Hoc JM, Green T, Samurçay R, Gilmore D, *Psychology of Programming*, London, Academic Press et Darses Françoise, 1997, « L'ingénierie concurrente : un modèle en meilleure adéquation avec les processus cognitifs en conception », in Brossard P, Chanchevrièr C, Leclair P, *Ingénierie concurrente de la technique au social*, Paris, Economica.

¹⁰⁰ Darses Françoise, Détienne Françoise, Falzon Pierre, Visser Willemin, 2001, Prendre en compte l'usage dans la conception de dispositifs de travail. Présentation du 19 décembre 2001, INRI/CNAM, Projet Eiffel, <http://www-clips.imag.fr/multicom/User/asconception/partie1/docs/pres12/>.

¹⁰¹ Citation de Rosell extraite de la thèse de Thomas Valette, 2005, *Recherche d'un cadre conceptuel d'aide à la conception collective innovante par l'usage. Proposition de l'outil « glocal » pour la conception d'outils à main et des équipements de travail*, Thèse de l'École Nationale Supérieures d'Arts et Métiers Centre de Paris, p. 48.

¹⁰² Caelen Jean, Jambon Francis et Vidal Audrey, 2005, « Conception participative : des « Moments » à leur instrumentalisation », *Revue d'Interaction Homme-Machine*, Vol 6, n° 2, p. 2.

François Ascher propose un transfert entre le monde de l'ingénierie et celui de l'urbain puisque selon lui il faut passer d'un « *urbanisme de l'offre à l'aménagement concourant et réflexif* »¹⁰³. Autrement dit un urbanisme concourant¹⁰⁴. Il s'agit d'une forme de conception des projets urbains, prônant la participation de l'ensemble des parties prenantes dans le but d'améliorer la contextualisation. Cette méthode suppose les mêmes effets que dans le domaine de l'ingénierie, autrement dit le passage d'un modèle linéaire, séquencé, rythmé par des solutions prédéterminées à un modèle systémique, négocié, producteur d'innovations.

Au regard de ce qui se fait dans le domaine du génie industriel et du transfert potentiel au champ de l'urbanisme, l'utilisateur n'apparaît plus seulement comme un évaluateur d'usage, voire un évaluateur gênant, pour reprendre l'interprétation de Jacques Godbout. Il est aussi vecteur d'innovation et intervient dès l'amont d'un processus de production, aux côtés d'autres parties prenantes. A cet égard, la figure d'un utilisateur-coproduit fait sens.

1.2.2. Faire participer l'utilisateur : quatre outils pour quatre vertus

La question d'un utilisateur coproduit fait débat. Pourtant, la considération toujours plus prononcée pour la figure de l'utilisateur suppose la mise en place d'outils visant à prendre en compte son avis pour en récupérer des effets. Comme nous l'avons déjà précisé en introduction de ce second chapitre, notre intention n'est pas de faire une liste exhaustive de ce qui se fait mais plutôt de dresser une typologie de ces outils en fonction de la figure spécifique de l'utilisateur auxquels ils s'adressent et des vertus suscitées.

¹⁰³ Ascher François, 2001, « La nouvelle révolution urbaine : de la planification au management stratégique urbain », in Masbounji Ariella, *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*, Paris, La Documentation française, p. 32.

¹⁰⁴ La lecture des thèses de François Ascher par Nadia Arab soulève quelques précautions quant à ce transfert. Pour l'auteur, « *la prescription de cet "urbanisme concourant" doit être examinée avec attention ne serait-ce que parce que les mérites annoncés de cette méthode de conception, non fondés empiriquement, demandent encore à être validés dans le champ urbain. Par ailleurs, cette invitation au transfert soulève au moins une objection méthodologique. En effet, un examen attentif de l'ingénierie concourante indique que ses principes de fonctionnement et d'efficacité sont subordonnés à la dynamique des projets industriels et aux enjeux et conditions de compétitivité des entreprises. Or, dans le champ urbain, le processus d'élaboration et la dynamique des projets sont précisément encore très mal connus. Le travail mis en œuvre dans cette recherche et la contribution qu'il prétend apporter à la compréhension de l'activité de projet dans l'aménagement urbain peuvent fournir quelques éléments de réflexion à ce débat même s'il ne s'agit pas là d'un objectif poursuivi ni de la vocation de l'usage du modèle industriel.* ».

1.2.2.1. Outils au service de l'usager-citoyen : donner son opinion

Une première catégorie d'outils se destine de préférence aux usagers-citoyens. Ils ont pour ambition d'instaurer une forme de dialogue et de discussion entre une autorité et ses administrés ou entre une organisation et ses clients. À la manière de citoyens qui expriment leurs points de vue sur les affaires de leur cité, les usagers exposent ici leurs opinions sur les projets menés par l'autorité. Par le biais des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), ces outils se développent de plus en plus sous la forme de plateformes d'échanges de type forum Internet.

Couramment utilisé dans le domaine de l'informatique, le terme de forum renvoie à un espace de discussion par l'intermédiaire de plateformes Internet. Ces sites d'échanges sont mis en place pour favoriser l'échange et l'ouverture. Par ailleurs, ils sont utilisés par des individus qui souhaitent s'exprimer sur un sujet, échanger des opinions, récolter de l'information ou encore recueillir des réponses à certains de leurs questionnements.

Ce type de plate-forme d'échanges se développe largement chez les exploitants de transports collectifs. A ce titre, la RATP a développé des espaces de dialogue avec ses usagers à partir du site « Vous et la RATP »¹⁰⁵. Cette démarche se déploie également au sein d'autres opérateurs comme à Nice, où l'exploitant ST2N a mis en place un site d'échange intitulé « Ligne d'azur et vous »¹⁰⁶ afin de dialoguer avec les usagers du réseau. Dans les deux sites, les discussions sont organisées soit par ligne, soit par thème ou projet.

Pour « Vous et la RATP », c'est l'usager qui lance les thèmes de discussion. Quel que soit le projet¹⁰⁷ ou la ligne¹⁰⁸, les discussions sont orientées autour « d'idées » postées par les usagers. De cette manière, des thèmes de discussions sont lancés et leur popularité est évaluée à partir de votes réalisés par les autres usagers. Par ailleurs, il est important de noter que la RATP ne réagit pas à toutes les discussions en cours. Cependant, une réaction de sa part s'accompagne d'une notification par une petite étoile verte, afin de repérer que sur cette discussion précise, il y a eu des échanges avec des agents de l'entreprise, pour la plupart responsables ou correspondants clientèle, qualité, commerciale et/ou

¹⁰⁵ Site « Vous et la RATP » : <https://www.vous-et-la-ratp.net/>

¹⁰⁶ Site « Ligne d'azur et vous » : <http://www.lignedazuretvous.com/>

¹⁰⁷ Huit projets sont préalablement proposés pour orienter les « idées » des usagers : développement durable ; sécurité ; information voyageurs ; désaturation du réseau ; accessibilité ; propreté ; rocade métro ; confort et ambiance.

¹⁰⁸ Les réseaux métro, tramway et RER sont détaillés par ligne alors que pour le bus, les lignes sont confondues et les suggestions communes au réseau.

Première partie – « L'utilisateur compétent » : pour une nouvelle conception de l'action publique

communication. De plus, la réaction de cette dernière se distingue par un encadré vert pour lui assurer une meilleure visibilité.

Pour « Ligne d'Azur et vous », c'est principalement l'exploitant qui lance les thèmes de discussion puisqu'il s'agit d'un blog. Il poste donc diverses informations concernant le réseau qui suscite *a posteriori* des commentaires de la part des usagers. Par ailleurs, ce blog dispose aussi d'un onglet Forum, qui favorise alors l'expression libre des usagers.

Ce type d'outils tend aussi à se développer au niveau des organisations territoriales. Le Conseil Général des Alpes-Maritimes a testé en 2009¹⁰⁹ un système de « chat » (c'est-à-dire de dialogue en ligne) pour favoriser le dialogue avec les habitants du département et discuter en direct avec le président du Conseil Général, en présence d'un modérateur pour orchestrer les échanges. Jusqu'à présent, les séances n'étaient pas régies par des thèmes particuliers et les participants avaient la possibilité de poser toute sorte de questions. Les informations recueillies dans ce type de dispositif sont donc très variées. Elles suscitent souvent des interrogations, comme pour le projet de ligne à grande vitesse ou l'instauration d'une « carte orange » pour le réseau niçois. Par ailleurs, il peut s'agir également de nouvelles idées permettant de solutionner des problèmes rencontrés par des usagers. Ainsi, l'association VIVA06 (Vivre en ville autrement dans le 06) a participé à la première séance, afin de souligner l'intérêt de sites propres bus pour les lignes du département. L'argumentation a été fondée sur des exemples issus d'autres agglomérations. L'association a ainsi fait référence aux autoroutes grenobloises qui ont instauré le système de « Voie spécialisée partagée » autorisant les transports collectifs à emprunter les voies d'urgence en cas de congestion. L'intention de l'association dans cette démarche étant de demander au Conseil Général d'instaurer une négociation avec le gestionnaire du réseau autoroutier afin de procéder à la mise en place de ce type de solutions.

1.2.2.2. Outils au service de l'utilisateur-consommateur : défendre ses intérêts

Une deuxième catégorie d'outils se destine aux usagers-consommateurs. Ils ont pour ambition d'instaurer une démarche d'information et de communication sur les éventuelles possibilités d'action que souhaite mener une autorité dans le cadre d'un projet en cours. À la manière de consommateurs qui révèlent leurs capacités à exprimer des choix en fonction d'une pluralité de propositions, les usagers exposent ici leurs préférences pour l'un ou l'autre

¹⁰⁹ La première le 02 février 2009, la deuxième le 09 mars 2009 et la troisième le 11 juin 2009.

des scénarios proposés. Ces outils prennent plutôt la forme d'une concertation préalable comme lors de débats publics ou de réunions publiques.

Les réunions publiques s'apparentent à des instances à visée informative, à partir desquelles une autorité expose un projet en cours et met ainsi à disposition une série d'informations sur les motifs du projet, les scénarios retenus ou encore les modalités de réalisations prévues. La population, ainsi informée, a l'opportunité de donner son point de vue sur les différentes orientations présentées et de formuler un choix.

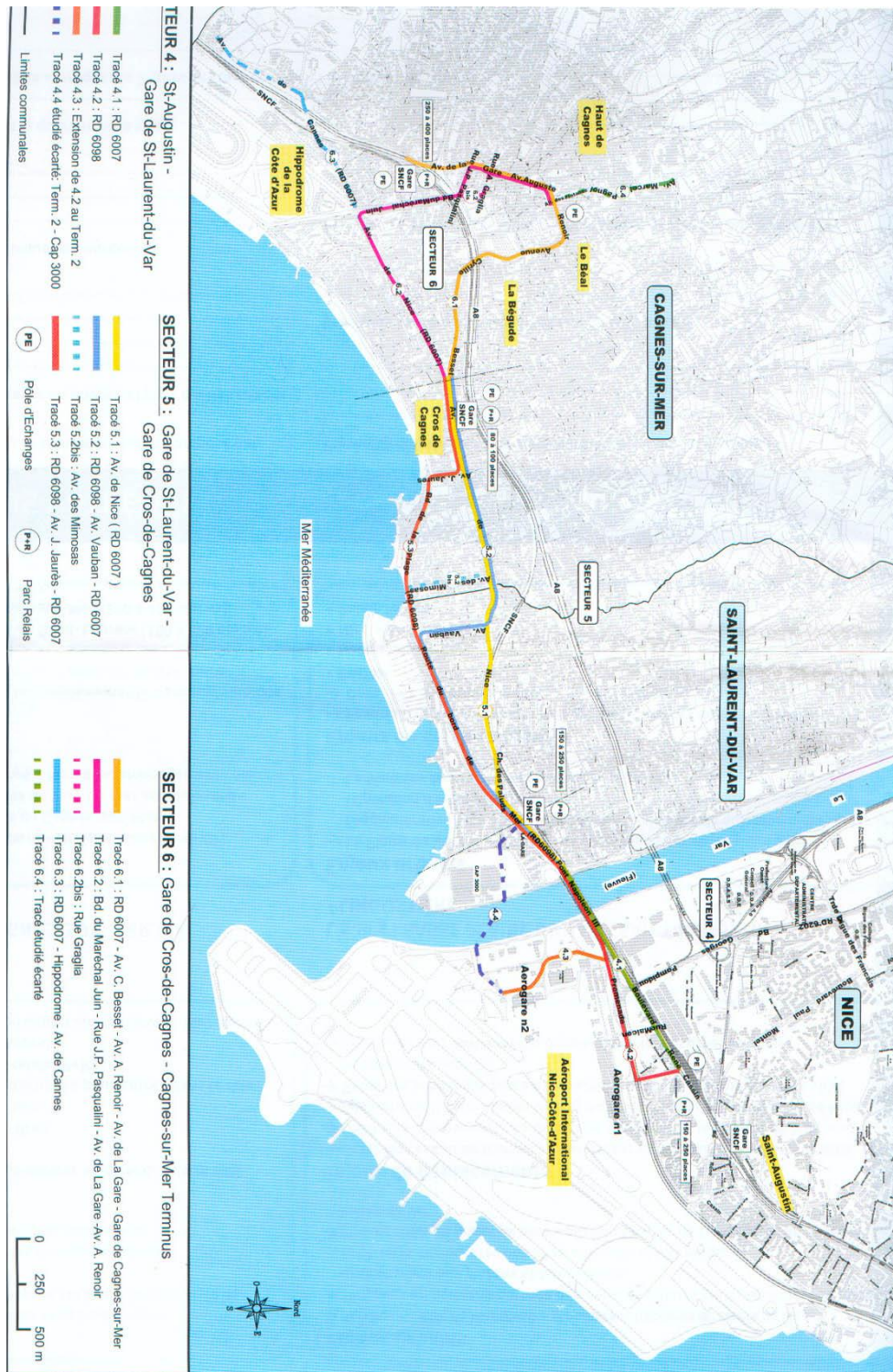
Les réunions publiques instituées dans le cadre du projet d'extension du réseau de transport en commun en site propre (TCSP) de Nice Côte d'Azur donnent un exemple concret de ce type d'outil. Pour son projet d'extension du réseau de TCSP, l'autorité Nice Côte d'Azur a mis en place une démarche de concertation publique préalable à laquelle le « grand public » a été appelé à participer. En faveur d'une ouverture la plus large possible, cette concertation avait pour objectif de mettre aux prises les responsables communautaires avec la population locale afin d'asseoir le futur projet. Cette concertation publique préalable s'est tenue sur plus d'une année – de janvier 2007 au printemps 2008. Elle a été introduite par une campagne de communication reposant sur différents médias (annonces et conférences de presse, publipostage, affichage). Les supports mobilisés pour cette concertation se déclinent sous trois formes distinctes : (1) la communication au travers de lieux d'exposition, de distribution de documents d'information ou encore du site Internet, (2) la collecte d'avis¹¹⁰ et (3) l'échange en face à face à partir de réunions publiques¹¹¹. De manière générale, il s'agit de présenter l'ensemble du projet, le calendrier prévisionnel ainsi que les différents tracés concernant chaque tronçon. Les deux cartes ci-après illustrent les différents scénarios tels qu'ils ont été exposés à la population locale.

¹¹⁰ La collecte d'avis s'est effectuée via 1) des registres d'avis présents sur les lieux d'exposition; 2) des formulaires électroniques intégrés aux sites internet; 3) des formulaires papier intégrés au document informatif.

¹¹¹ Déroulement d'une réunion : introduction ; présentation générale du réseau projeté et du calendrier de concertation ; présentation des différents critères de choix de tracé et détail du tracé sur le quartier concerné ; échange avec la salle.



Carte 1 : Carte des scénarios du projet de TCSP de Nice Côte d'Azur – secteurs 1 et 2.
Source : Communauté urbaine de Nice Côte d'Azur



Carte 2 : Carte des scénarios du projet de TCSP de Nice Côte d'Azur – secteurs 4,5 et 6.
Source : Communauté urbaine de Nice Côte d'Azur

Première partie – « L'utilisateur compétent » : pour une nouvelle conception de l'action publique

À ce stade du projet et face aux différents scénarios établis, la participation de la population locale vise à récolter des avis qui font état de positionnements et de prises de parties pour les tracés proposés. De cette manière, la population locale est en position de choix. Les conclusions issues de cette phase de concertation publique préalable font ainsi ressortir les tronçons qui font débat.

1.2.2.3. Outils au service de l'utilisateur-client : partager un savoir d'usage

Une troisième catégorie d'outils se destine de préférence aux usagers-clients. Ils visent à faire remonter les besoins et les demandes de ces derniers. À la manière du client, placé dans une position de supériorité vis-à-vis d'une organisation qui cherche à le satisfaire, l'utilisateur est invité à exprimer les besoins auxquels l'autorité doit répondre. Son expérience de terrain et sa pratique quotidienne sont à l'origine d'un savoir d'usage qui lui permet ainsi de faire remonter une demande locale. Largement développés dans les démarches marketing, à partir desquelles l'entreprise se met à l'écoute des attentes de ses clients, ces outils présentent une fonction évaluative et peuvent prendre deux grandes formes.

La première forme renvoie aux outils de type service de réclamations ou service clients. Ils ont alors pour objectif de faire remonter les demandes et les besoins locaux de tous les usagers lambda. Plusieurs moyens sont mis à la disposition pour que ces derniers puissent faire remonter leurs demandes : service téléphonique, courrier papier ou mail. Comme nous l'avons précisé précédemment, l'arrivée de personnels qualifiés dans le domaine du marketing au sein des entreprises de transports collectifs a permis de diffuser ce type de dispositifs. Par exemple, le service clientèle de la RATP est joignable par téléphone au 3246, de 7h à 21h du lundi au vendredi et de 9h à 17h les samedis, dimanches et jours fériés. Mais aussi par Internet, en fonction alors de rubriques permettant d'orienter la demande¹¹²:

Si ces types de dispositifs sont courants dans le cadre d'entreprises de services, ils tendent à se développer au sein de certaines organisations territoriales. Par exemple, pour les habitants de la communauté urbaine de Nice, un dispositif Allo Mairies 3906 a été mis en place pour qu'ils puissent poser leur question sur l'ensemble des services (propreté, éclairage, assainissement, voirie) ou déclencher une intervention des services techniques dans ces domaines.

¹¹² Il existe quatre rubriques : 1/ service clients pour faire part d'une réclamation ou formuler une observation ; 2/ Information générale sur l'entreprise ; 3/ Information pratique pour des questions concernant les titres de transport, les itinéraires, le trafic ; 4/ Agence en ligne pour des questions exclusivement sur le passe Navigo.



Figure 1 : Tract publicitaire « Allo Mairies » distribué par Nice Côte d'Azur
Consulté sur le site de la communauté urbaine de Nice, <http://www.nicecotedazur.org/> -
rubrique Zoom sur.

Par l'intermédiaire de ce numéro, les habitants de Nice Côte d'Azur peuvent rendre compte de la propreté d'une rue, de la panne d'une installation ou encore d'un besoin spécifique comme l'éclairage public.

La seconde forme s'apparente à des groupes d'utilisateurs, comme dans le cadre de l'opération des cyclistes testeurs d'Amiens Métropole. Lancé en mars 2009, ce projet a permis au service de la communauté d'agglomération en charge de la politique cyclable de faire participer 30 cyclistes bénévoles afin d'évaluer l'ensemble du réseau cyclable, devenu vétuste. Ainsi, à partir d'une grille d'évaluation, le cycliste doit faire remonter les dysfonctionnements, les localiser, en définir leur nature et leur dangerosité. Ces missions d'évaluation sont à effectuer au « fil de l'eau » en fonction des aléas que rencontre quotidiennement le cycliste. D'autres outils ont par ailleurs été développés, comme une « Google Map » privée, permettant aux cyclistes de localiser les points critiques et de les annoter d'un code couleur de dangerosité. Une fois remplie, la fiche est alors transmise au service technique afin que celui-ci puisse se constituer une image précise de l'état du réseau et planifier des actions d'amélioration.

1.2.2.4. Outils au service de l'usage–coproducteur : Mobiliser une expertise d'usage

Une quatrième et dernière catégorie d'outils se destine de préférence aux usagers-coproducteurs. Ils ont pour ambition de profiter de différents points de vue en faisant se rencontrer des acteurs d'horizons variés. La présence d'usagers marque ainsi la volonté d'une conception et d'une production collective au sein desquelles l'utilisateur dépasse son rôle d'évaluateur, tel que proposé lorsqu'il est considéré comme un usager-client. À la manière d'un expert, il mobilise ici une expertise d'usage qui lui permet d'analyser une situation problématique, de proposer en réponse des solutions et de contribuer à les mettre en œuvre en partageant les savoir-faire issus de ses pratiques. Ces outils prennent notamment la forme de groupes de travail et présentent deux particularités. Ils mobilisent un nombre restreint de participants et visent à déléguer une part de pouvoir à chacun d'entre eux.

Il existe encore peu de dispositifs de ce type mais ils tendent à se développer comme dans le domaine des déplacements urbains. Les procédures d'élaboration des plans PDU par exemple se construisent désormais régulièrement à partir de groupes de travail faisant intervenir une diversité d'acteurs, dont les citoyens. Les travaux de Florence Paulhiac sur l'élaboration des PDU de Grenoble, Lille et Lyon montrent en effet qu'il existe des dispositifs dit intégrés. Autrement dit, des dispositifs participatifs dont l'objectif est de construire collectivement les diagnostics territoriaux, à partir de la mise en exergue des pratiques et des besoins, mais aussi les stratégies de mises en œuvre en faisant apparaître les actions prioritaires. Pour cette forme de dispositif « *l'articulation entre processus participatif et processus décisionnel est alors considérée comme très forte, d'où l'expression de forme intégrée de débat public. Dans ce cas, le système décisionnel est jugé comme relativement ouvert en direction de la société locale, mais il faut noter que tous les habitants ne sont pas sollicités.* »¹¹³.

D'un point de vue organisationnel, la constitution de groupes de travail thématiques s'avère opportun et innovant pour répondre à ce type d'objectifs. Ils permettent de réunir des acteurs divers, sélectionnés pour les compétences et leurs intérêts pour la problématique mise en débat. De cette manière, différentes formes d'expertises émergent, se confrontent et se nourrissent pour coproduire l'action publique.

¹¹³ Paulhiac Florence, 2008, « Débat public et Plan de déplacements urbains en France », in Gauthier Mario, Gariépy Michel et Trépanier Marie-Odile (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 153.

L'utilisateur suscite intérêts et s'avère désormais incontournable dans les discours de nombreuses organisations. Bien qu'il renvoie par définition à celui qui pratique, nous avons montré qu'il s'agissait d'un personnage bien plus complexe, qui dépend notamment de l'approche par laquelle il est interrogé. Reconnu en tant que consommateur, client ou encore citoyen, l'utilisateur fait cependant moins figure de coproducteur car ses compétences d'évaluateur s'avèrent parfois déroutantes. Aussi, il nous a fallu regarder du côté des travaux issus du génie industriel pour asseoir la pertinence d'une telle figure. Dans ce domaine, les systèmes de production profitent de la participation de l'ensemble des parties prenantes dès la phase amont du processus et appréhendent ainsi les logiques d'usage dès les prémices de la conception.

Notre intérêt pour cette figure d'un usager – coproducteur s'inscrit dans notre réflexion sur son rôle d'acteur « compétent ». A cet égard, nous avons regardé les différents outils participatifs existants afin de comprendre quels étaient ceux destinés à cet usager-coproducteur. Nous en avons dressé une typologie qui nous a permis de montrer qu'il existait quatre catégories d'outils destinés à chacune des figures de l'utilisateur :

- Les outils destinés à l'utilisateur-citoyen : suscitent l'expression d'une opinion et le dialogue ;
- Les outils dédiés à l'utilisateur-consommateur : portent à la connaissance de l'utilisateur l'ensemble des choix prescrits afin que ce dernier puisse émettre ses préférences et défendre ses intérêts ;
- Les outils consacrés à l'utilisateur-client : visent à prendre en compte les besoins, les demandes et à profiter d'un savoir d'usage ;
- Les outils destinés à l'utilisateur-coproducteur : partagent une partie du pouvoir et mobilisent une expertise d'usage.

Mise en regard des trois degrés d'intensité démocratique (informative-consultative ; coopérative et pro-active) présentés précédemment, cette typologie peut être complétée et résumée par le tableau suivant :

Première partie – « L'utilisateur compétent » : pour une nouvelle conception de l'action publique

Informatif-consultatif	Le citoyen	Forum et chat...	Donner son opinion
Informatif-consultatif	Le consommateur	Réunion publique, débat public...	Défendre ses intérêts
Coopératif	Le client	Procédures de réclamation, fiches évaluatives...	Partager un savoir d'usage
Pro-actif	Le coproducteur	Groupes de travail...	Mobiliser une expertise d'usage

En présentant le contexte dans lequel s'inscrit notre réflexion, nous sommes revenus sur l'ouverture de la décision publique et l'émergence de nouvelles formes d'expertise telle que l'expertise d'usage. Nous avons poursuivi sur cette idée d'un usager expert qui puisse alors s'apparenter à un acteur « compétent », susceptible de coproduire l'action publique. Désormais, il convient de présenter notre cadre d'analyse afin de comprendre ce qu'il en est dans le domaine des déplacements urbains.

1.3. Nouveaux paradigmes, nouvelles compétences : redistribution des savoirs dans le domaine des déplacements urbains

Le domaine des déplacements s'avère être un bon exemple d'action publique dans lequel s'illustrent à la fois la montée d'un impératif participatif et l'ouverture du système d'expertise spécifique à ce champ. Nous avons choisi d'en faire notre cadre d'analyse pour les raisons expliquées dans introduction générale. Ce troisième chapitre sera guidé par trois questions :

- Quelle place occupe l'utilisateur dans le domaine des déplacements urbains ?
- Comment se constitue le système d'acteurs dans ce domaine et quelles sont les modalités d'appréhension des usages ?
- Quelle place faire à l'expertise d'usage dans ce domaine ?

Dans un premier temps, nous reviendrons sur l'origine et l'évolution de la participation des usagers dans ce domaine. Pour comprendre les débats et les controverses qui demeurent autour de l'identité de l'utilisateur, nous insisterons sur les modalités de participation des usagers développées par les organisations publiques (autorités organisatrices de transports urbains) et par les organisations privées (opérateurs de transports publics).

Dans un deuxième temps, nous nous intéresserons plus précisément au système d'acteurs caractéristique de ce domaine. Il s'agira d'identifier les différentes formes d'expertise mobilisées. Nous insisterons plus particulièrement sur les modes d'appréhension des usages utilisés par ces différents acteurs.

Dans un troisième temps, nous reviendrons sur les évolutions « idéologiques » qui ont marqué le domaine des déplacements urbains puis sur la succession de différents paradigmes. Du tout voiture aux modes doux, du transport au déplacement, nous serons amenés à comprendre les jeux de recombinaison des compétences des acteurs « transport » en fonction des différents objets d'expertise qui ont émergé. Nous montrerons de quelle manière l'apparition de nouveaux enjeux urbains et environnementaux tend vers d'autres approches qui suscitent une diversité d'expertises et permettent l'intégration d'une expertise d'usage.

1.3.1. L'utilisateur dans le domaine des déplacements urbains

1.3.1.1. Évolution de la participation des usagers dans le domaine des déplacements urbains

Les mouvements sociaux des années 1960 se sont mobilisés autour des questions liées à l'environnement, à l'aménagement du territoire et au cadre de vie. Ces questions concernent le domaine des déplacements urbains où la mobilisation des usagers des transports collectifs s'est accentuée vers le début des années 1970. Leurs revendications concernent, notamment, le développement de l'offre de transports collectifs. Les usagers se font entendre principalement à Paris¹¹⁴ et s'expriment par l'intermédiaire de publications comme le *Livre noir des transports parisiens*.

La participation des usagers des transports urbains va s'affirmer à la suite du colloque de Tours¹¹⁵ qui s'est tenu les 25 et 26 mai 1970. Institué par Raymond Mondon, alors ministre des Transports, ce colloque a pour objectif de marquer une prise de conscience et de répondre entre autres à la crise que subit à cette époque le domaine des transports collectifs. Christian Lefèvre et Jean-Marc Offner sont revenus sur les raisons de cette crise, prise dans les tourments d'un cercle vicieux dû à la baisse de la fréquentation, la diminution des recettes, l'augmentation des déficits, l'arrêt des investissements, la dégradation de la qualité du service qui provoque en retour la baisse de la fréquentation¹¹⁶. Pour réfléchir à de nouvelles orientations, le colloque de Tours va être structuré autour de cinq thématiques :

- Les transports collectifs urbains et l'utilisateur ;
- Gestion, équipement, productivité, techniques d'avenir des transports collectifs urbains ;
- Exploitation de la voirie : circulation, stationnement et transports collectifs urbains ;
- Cadre administratif et institutionnel d'action des transports collectifs urbains et rapports entre l'exploitant et la collectivité ;
- Transports collectifs et urbanisme.

¹¹⁴ Le réseau parisien présente en effet des problèmes de saturation mais ça n'est pas le cas pour l'ensemble des réseaux nationaux puisqu'en province, les transports collectifs subissent au contraire une baisse de fréquentation.

¹¹⁵ Ce colloque est reconnu comme un moment important dans le domaine des transports urbains du fait qu'il représente un tournant entre une approche considérant les transports comme un « service social » dédié à des captifs et une approche visant à s'intégrer davantage dans le champ de la mobilité urbaine. Une analyse intéressante est faite par Éric Le Breton, dans un rapport de recherche sur l'utilisateur des transports collectifs urbains réalisé en 1999.

¹¹⁶ Lefèvre Christian et Jean-Marc Offner, 1990, *Les transports urbains en question. Usages, décisions, territoires*, Éditions Celse, p. 16.

1.3 Nouveaux paradigmes, nouvelles compétences : redistribution des savoirs dans le domaine des déplacements urbains

Plusieurs pistes d'innovations sont issues de ce colloque : l'intérêt d'une corrélation transport–urbanisme, la refonte du système d'acteurs en faveur, notamment, de nouveaux rapports entre les collectivités locales, ou encore l'idée d'une plus grande participation des usagers. Pour cette dernière, deux grands projets se dessinent pour y répondre. D'une part, mobiliser une approche commerciale et marketing en faveur non plus de l'utilisateur mais plutôt du client. En effet, « *le transport public ne remplirait pas son rôle s'il se limitait à la catégorie des habitants qui ne peuvent utiliser l'automobile ; en fait, il se doit d'offrir un service compétitif à bien d'autres sections du marché. Pour cela, une politique de marketing s'avère indispensable pour les entreprises de transport public, en premier lieu pour déterminer l'offre qu'elles doivent faire* »¹¹⁷. D'autre part, instaurer davantage de concertation visant à impliquer très concrètement l'utilisateur au sein des instances décisionnelles. Il apparaît en effet « *nécessaire d'ajouter à la connaissance de la "demande" de la concertation continue. Le colloque de Tours appelle donc de ses vœux l'émergence d'un tertius gaudens, d'un "troisième larron" impliqué dans le secteur des transports collectifs urbains et qui se constituerait en porte-parole des utilisateurs.* »¹¹⁸. Une telle ambition vise à redéfinir le rôle joué par l'utilisateur et à mettre en place des dispositifs suscitant le débat et la négociation. Au L'enjeu étant au final de faire émerger de nouvelles solutions pour réorienter et faire évoluer l'offre.

Fin des années 1970, l'ouverture du système d'acteurs aux usagers n'est qu'une piste d'innovation mais elle s'avérera effective par la suite. Elle prendra effet au sein d'organisations entrepreneuriales dans le cadre des politiques d'offre développées par les opérateurs de transport public. En tant qu'entreprises à la recherche de marchés, les opérateurs de transport publics vont renforcer du moins la participation de leurs usagers, sinon leur intérêt pour ces derniers. En effet, pour que le secteur des transports publics devienne attractif, la mise en place de politiques d'ordre commerciale et la considération de l'utilisateur en client apparaissent désormais nécessaires. Comme la plupart des entreprises publiques (France Télécom, EDF, la Poste, les caisses d'allocation familiale...), il est de rigueur d'utiliser la formule consacrée aux ambitions de modernisation : « de l'utilisateur au client ». Des approches types marketing sont alors envisagées afin de reconsidérer l'utilisateur et de ne plus le percevoir comme un captif des transports collectifs mais plutôt comme un

¹¹⁷ Ministère des Transports, 1971, *Le livre blanc des transports collectifs urbains. Conclusions du colloque de Tours*, Paris, p. 33 extrait repris du rapport final d'Éric Le Breton, 1999, *L'utilisateur des transports collectifs urbains. Une identité en débat entre réseau et territoires*, Ministère de l'Équipement, des transports et du logement – Direction des transports terrestres, p. 59.

¹¹⁸ Le Breton Éric, 1999, *L'utilisateur des transports collectifs urbains. Une identité en débat entre réseau et territoires*, Rapport final, Ministère de l'Équipement, des transports et du logement – Direction des transports terrestres, p. 59.

Première partie – « L'utilisateur compétent » : pour une nouvelle conception de l'action publique

potentiel client¹¹⁹. Un changement de vocabulaire s'opère et s'accompagne de la mise en place de nouvelles stratégies. Elles ont pour objectif de focaliser les réflexions sur la « psychologie » de l'utilisateur et ses « motivations » afin d'appréhender plus efficacement ses besoins. Encore récente, cette approche questionne le ministère de l'Équipement et l'Union des transports publics qui ont commandé, il y a une dizaine d'années, une recherche pour accompagner les changements dans ce secteur et répondre à l'interrogation suivante : « *Comment les personnels des transports publics appréhendent-ils leurs clients ?* »¹²⁰

L'ouverture du système d'acteurs aux usagers n'a pas seulement lieu du côté des organisations entrepreneuriales. Elle est aussi effective au sein des organisations territoriales pour planifier les déplacements urbains sur le territoire des autorités organisatrices de transports urbains. Les politiques de transports urbains nécessitent une coordination entre les différents acteurs institutionnels, entre les acteurs institutionnels et les acteurs sociaux, mais aussi entre les acteurs aux territoires d'interventions différents¹²¹. L'utilité de cette « organisation conjointe » s'explique en partie par des périmètres fonctionnels, au sein desquels s'exercent les dynamiques de déplacements, difficilement corrélables aux périmètres institutionnels des autorités organisatrices de transports urbains. Dans ce domaine, les systèmes décisionnels s'ouvrent donc à l'ensemble des parties prenantes : de l'élu au professionnel des transports, en passant de plus en plus par l'utilisateur. Par ailleurs, la concertation s'est fortement institutionnalisée pour deux grandes raisons. D'une part, c'est un domaine qui met en jeu des projets d'infrastructures de grande ampleur qui ont des incidences sur le cadre de vie des populations locales. Que ce soit pour la création d'un contournement autoroutier, pour l'étude d'une ligne ferroviaire à grande vitesse ou encore pour l'implantation d'un transport urbain en site propre, ces projets qualifiés de grands projets d'infrastructures doivent être présentés publiquement et sont soumis aux obligations législatives de type enquête publique et débat public. D'autre part, parce que le domaine des transports est aujourd'hui considéré comme un levier environnemental, les décisions sont inévitablement portées et présentées à la société civile. Par exemple, les plans de déplacements urbains, document de planification à l'échelle d'un périmètre de transports urbains (PTU), ont été relancés par des lois environnementales. La plus importante est certainement la loi LAURE (Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie) datée de 1996. Elle rend obligatoire le document pour les agglomérations de plus de

¹¹⁹ Jemelin Christophe, 2004, *Qualité de service des transports publics et mobilité urbaine : pratiques et représentations analyse comparative franco-suisse*, thèse de l'École polytechnique fédérale de Lausanne pour l'obtention du grade de docteur en ès Sciences.

¹²⁰ Le Breton Éric, 1999, *L'utilisateur des transports collectifs urbains. Une identité en débat entre réseau et territoires*, Rapport final, Ministère de l'Équipement, des transports et du logement – Direction des transports terrestres, p. 4.

¹²¹ Offner Jean-Marc et Pumain Denise, 1996, *Réseaux et territoires. Significations croisées*, Éditions de l'Aube.

100 000 habitants et fixe six grandes orientations¹²² visant globalement à améliorer la qualité de vie en ville et à limiter l'utilisation de la voiture dans les centres urbains.

1.3.1.2. Une identité multiple

Éric Le Breton s'est intéressé aux modes d'appréhension de l'utilisateur dans le domaine des transports urbains. Il a mis en exergue cinq logiques de prises en compte caractéristiques des tendances et des évolutions qui ont marqué les déplacements urbains et la place laissée à l'utilisateur.

Au préalable, les déplacements urbains mobilisent le **référentiel de la redistribution** à partir duquel l'utilisateur est appréhendé comme « celui qui a le droit de ». Les transports collectifs sont alors perçus comme un service public d'aide à la mobilité. « *Le terme de captif convient bien pour désigner la manière dont les utilisateurs sont appréhendés dans le cadre de cette logique de prise en compte, qui trouve ses fondements dans l'idéologie du service public, élaborée à partir de la fin du XIX^{ème} siècle. Elle a profondément modelé la culture professionnelle des agents des entreprises de transport urbain (les cadres comme les agents de base d'alors, dont certains sont les cadres d'aujourd'hui) au cours des années 1950, 1960, 1970* »¹²³. Le principe d'un droit au transport pour tous est par la suite promu par la loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI), datée de 1982, et porté alors par le ministre communiste des transports, Charles Fiterman.

À partir des années 1950, une seconde logique de prise en compte émerge et se traduit par le **référentiel de la planification**. Celui-ci apparaît notamment chez les techniciens et les experts du ministère de l'Équipement dont les missions visent à développer les infrastructures de transport sur l'ensemble du territoire national. Le dimensionnement de ces équipements passe par l'utilisation de modèles mathématiques qui permettent alors d'appréhender l'utilisateur du point de vue d'une demande potentielle. Il est alors représenté en

¹²² Les six orientations fixées par la loi LAURE sont les suivantes : 1/ diminuer le trafic automobile ; 2/ développer les transports collectifs et les modes doux (marche à pieds, vélo...) ; 3/ aménager et exploiter le réseau principal de voirie ; 4/ organiser le stationnement ; 5/ organiser les transports de marchandises ; 6/ encourager les entreprises et les collectivités à réaliser des plans de déplacements pour leur personnel et favoriser des pratiques alternatives à la voiture.

¹²³ Le Breton Éric, 1999, *L'utilisateur des transports collectifs urbains. Une identité en débat entre réseau et territoires*, Rapport final, Ministère de l'Équipement, des transports et du logement – Direction des transports terrestres, p. 12.

Première partie – « L'utilisateur compétent » : pour une nouvelle conception de l'action publique

tant qu' « *unité qui, agrégée à beaucoup d'autres, donne un flux sur un réseau conçu comme un tuyau* »¹²⁴.

Dès la fin des années 1960, apparaît le **référentiel de la participation**. Caractéristique de la montée des mouvements sociaux dans ce domaine, les usagers s'inscrivent désormais dans une posture revendicative. Ils font ainsi valoir leur statut d'utilisateur et leur connaissance pratique en vue d'acquiescer un droit d'expression et de représentation dans les débats institués autour de la question des déplacements urbains.

Au milieu des années 1970, et par le biais des opérateurs de transport, va se structurer le **référentiel de la performance**. Celui-ci apparaît en réponse à la situation de crise que connaît le domaine des transports urbains à cette époque. Celui-ci tend à être redéfini sous un angle marchand visant ainsi à se détacher très clairement du référentiel traditionnel de la redistribution. L'une des innovations associée est l'apport d'une nouvelle terminologie à partir de laquelle la référence à l'utilisateur se fait sous le vocable de client. Cette innovation suscite alors des changements en termes de modalités de prise en compte des pratiques. Pour se mettre sur le marché de la mobilité urbaine et faire en sorte que des parts de marché soient prises au véhicule particulier, de nouvelles méthodes se développent du type enquête satisfaction et démarche évaluatives.

Enfin, à partir des années 1980 et de la décentralisation se met en place un **référentiel du compromis**. Mobilisé par les élus locaux, désormais politiquement reconnu pour porter l'action publique dans ce domaine, ce référentiel renvoie à une logique de prise en compte des différentes dynamiques territoriales. L'utilisateur n'est plus seulement celui qui pratique, c'est aussi celui qui profite des effets secondaires de la planification, comme, par exemple, un entrepreneur qui fera ses choix de localisation en fonction de l'accessibilité du site d'implantation. « *Pour les élus, les finalités de l'organisation des transports urbains sont pour partie situées dans le domaine de la mobilité, et visent également des objectifs associés inscrits dans d'autres domaines que celui de la mobilité. Pour eux, l'utilisateur est une figure beaucoup plus composite que pour les quatre autres catégories d'acteurs* »¹²⁵.

Au final, ces cinq référentiels font état des modes d'appréhension de l'utilisateur selon les catégories d'acteurs qui interviennent dans le domaine des transports urbains. Autrement dit,

¹²⁴ Le Breton Éric, 1999, *L'utilisateur des transports collectifs urbains. Une identité en débat entre réseau et territoires*, Rapport final, Ministère de l'Équipement, des transports et du logement – Direction des transports terrestres, p. 12.

¹²⁵ Ibid., p. 14.

1.3 Nouveaux paradigmes, nouvelles compétences : redistribution des savoirs dans le domaine des déplacements urbains

l'État (référentiel de la redistribution), les techniciens (référentiel de la planification), les représentants d'usagers (référentiel de la participation), les transporteurs (référentiel de la performance) et les élus locaux (référentiel du compromis). Par ailleurs, il est aussi important de noter que ces référentiels ne se succèdent pas l'un l'autre. Ils « *coexistent, entrent en conflit les uns contre les autres, nouent des alliances les uns avec les autres, se recomposent et se transforment partiellement.* »¹²⁶

Si chaque acteur appréhende alors différemment l'utilisateur, comment légitimer sa participation au sein d'instances décisionnelles ? S'agit-il de l'utilisateur ayant droit au transport ? S'agit-il de l'unité statistique ou encore du client ? Autant dire qu'il est tout ça à la fois étant donné l'hétérogénéité des points de vue. Deux problèmes se posent alors. D'une part, celui de la reconnaissance d'une identité unique par les autres participants. Si le domaine des déplacements urbains est désormais voué à la concertation, les acteurs traditionnellement impliqués dans les rouages décisionnels n'ont pas encore pour habitude de se retrouver autour de la table avec l'utilisateur lui-même. Bien que l'utilisateur n'ait jamais été absent des discussions, il a pendant longtemps été celui au nom de qui l'on parle mais beaucoup plus rarement celui qui parle en son nom propre. Dans une logique de négociation, ces différents acteurs ont donc eu pour habitude de faire valoir leur propre référentiel, ce qui suppose alors que les modes d'appréhension de l'utilisateur soient multiples et amenés à se confronter¹²⁷. S'entendre sur une identité de l'utilisateur qui fasse consensus apparaît d'ores et déjà comme un premier enjeu. D'autre part, celui du rôle que doit finalement endosser l'utilisateur invité autour de la table. Quel jeu accomplir alors même que les autres parties prenantes ne s'entendent pas sur l'identité de ce dernier ? Qu'il représente une unité statistique ou encore un client, il est rarement considéré comme l'expert, celui porteur d'une connaissance spécifique pour l'action et qui mérite à ce titre d'avoir la parole. Quel est alors l'intérêt d'impliquer l'utilisateur dans les rouages décisionnels alors qu'il ne possède pas les connaissances techniques nécessaires et ne sait pas non plus appréhender les enjeux d'une

¹²⁶ Le Breton Éric, 1999, *L'utilisateur des transports collectifs urbains. Une identité en débat entre réseau et territoires*, Rapport final, Ministère de l'Équipement, des transports et du logement – Direction des transports terrestres, p. 14-15.

¹²⁷ Pour illustrer cette confrontation, Éric Le Breton mobilise l'exemple suivant : « *Un élu peut estimer que dans certains cas, la faible fréquentation d'une ligne n'est pas très gênante si le choix de tel tracé permet d'organiser le développement de la ville pensé à l'horizon de 20 ans. L'exploitant local refusera bien sûr ce tracé de ligne, au motif que pendant 20 ans, la ligne sera déficitaire. On peut aborder ce problème classique, et simplifié ici puisque réduit à deux acteurs, comme un conflit sur les identités de l'utilisateur. Dans ce cas, l'élu destine le tracé non pas aux utilisateurs du bus, mais aux utilisateurs de la ville, qui vont s'implanter, construire, développer des activités dans le secteur parce qu'à proximité du tracé, les terrains seront valorisés, etc. Dans ce cas, l'élu organise le service de transport collectif sans se soucier véritablement des personnes qui montent dans le bus. Ce n'est pas le cas de l'exploitant. Sa culture professionnelle et ses intérêts ne se satisfont ni d'une performance qui sera enregistré dans 20 ans, ni d'une performance immédiate dans le domaine de l'aménagement urbain. Aussi, il fera valoir les intérêts des clients, c'est-à-dire des personnes qui montent dans le bus hic et nunc, des clients.* »

planification urbaine. Autant de questions qui demeurent encore problématiques. Pour autant, si l'utilisateur est bien invité à s'intégrer dans le système décisionnel pour parler en son nom propre alors ne faudrait-il pas penser à un sixième « référentiel » permettant de construire l'identité d'un usager coproducteur des actions dans ce domaine ? N'est-ce pas dans ce sens qu'il convient alors de penser à une maîtrise d'usage ?

1.3.2. Système d'acteurs et modes d'appréhension des usages

Le domaine des déplacements urbains, voire plus généralement celui des transports, s'inscrit dans une logique technocratique de l'action publique. Celle-ci se fonde sur les savoirs techniques de professionnels, représentés notamment par les grands corps de l'État, les ingénieurs des collectivités territoriales ou encore les ingénieurs de bureaux d'études spécialisés.

Pendant longtemps, l'expertise sollicitée dans ce domaine a eu pour objectif de répondre à des problématiques cloisonnées, portant notamment sur les performances technologiques des systèmes de transport. Concrètement, les premiers documents caractéristiques de ces politiques s'interrogent assez spécifiquement sur la question des circulations à partir des Etudes Préliminaires d'Infrastructures de Transport (EPIT), des plans de circulation ou encore des dossiers de voirie d'agglomération. Longtemps synonyme de grands projets d'infrastructures, ce domaine a mobilisé une expertise scientifique et technique dans le but de réaliser des calculs de structure et de dimensionnement.

Selon Jean-Marc Offner, l'expertise mobilisée dans ce domaine est de trois ordres : Il peut s'agir d'une expertise nationale, portée par le corps des Ingénieurs de l'État issu de l'École Nationale des Ponts et Chaussées. D'une expertise territoriale, portée par les Ingénieurs des services techniques des Villes. Ou encore d'une expertise locale, survenue suite à la crise des années 1970, qui marqua l'arrivée de « nouveaux experts ». Ils constituent alors une nouvelle forme de technocratie fondée sur une triple légitimité, orientée très spécifiquement sur la connaissance des usages : « (1) la référence à l'utilisateur, figure emblématique justifiant le recours à l'analyse de la « demande », qu'elle s'exprime dans un processus politique de participation de la population ou dans une démarche scientifique ; (2) les qualifications disciplinaires, procurant la compétence sur ce dernier point, en terme d'étude des comportements, des opinions, des besoins ; (3) l'appel au vécu personnel, jouant comme administration redondante de la preuve, s'agissant d'un domaine (les transports urbains) où

1.3 Nouveaux paradigmes, nouvelles compétences : redistribution des savoirs dans le domaine des déplacements urbains

les experts partagent le quotidien de tout un chacun »¹²⁸. La mise en exergue des compétences intrinsèques à ce milieu professionnel confère alors à ce type d'acteurs un statut de « *médiateur technocrate* » étant donné leur positionnement à l'interface entre le politique et la population, entre l'offre et la demande. Ce statut et ces compétences spécifiques révèlent que cette catégorie d'experts développe une expertise sur les usages, considérée par ces derniers comme étant la plus significative comparativement aux autres acteurs : « *Il s'agit surtout pour eux – à en croire leurs pratiques à l'occasion de projets de plans de circulation, de tramways ou de métros – de faciliter la confrontation entre intérêts collectifs divergents. Ils sont en outre, d'après l'enquête, quasi unanimes à se considérer meilleurs représentants des usagers que l'État, les élus locaux, ou... les associations d'usagers. Cette idéologie crée une opposition supplémentaire avec les ingénieurs des villes, respectueux d'un service public régalién, d'un intérêt local essentiellement défini par le pouvoir politique ; avec les ingénieurs des Ponts et Chaussées, fidèles à un intérêt général transcendant les intérêts particuliers.* »¹²⁹. La constitution de ce nouveau milieu professionnel marque un « appel à l'expertise ». Celui-ci doit désormais servir en amont des processus de décisions dans un souci de rationalité et d'accompagnement politique¹³⁰.

Par la suite, l'expertise en transport va aussi se développer au sein de structures privées telles que les bureaux d'études. Ces structures de conseil sont plutôt orientées autour de l'ingénierie et ont tendances à se spécialiser (stationnement, transport de marchandises...) et à se développer en fonction des nouvelles orientations prises par les politiques de déplacements urbains (intermodalité, modes doux...)¹³¹.

Le système d'expertise dans ce domaine a donc évolué progressivement, mais a toujours fait consensus avec la figure de l'expert-professionnel placée au centre du processus décisionnel : « *c'est à lui que revient le rôle de dire ce qu'un système technique peut faire et ne pas faire par la maîtrise de ses caractéristiques intrinsèques et les limites qu'elles imposent, et des effets que son implémentation est de nature à produire* »¹³². Lorsque Jean-Marc Offner analyse ce système d'expertise et s'interroge sur l'émergence des « nouveaux experts » porteurs d'une expertise locale, il souligne que ce domaine « *illustre une forme de*

¹²⁸ Offner Jean-Marc, 1988, « L'expertise locale en transports urbains. Entre logiques professionnelles et organisationnelles », Politiques et management public, volume 6, n° 1, p. 93.

¹²⁹ Ibid., p. 92.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Debizet Gilles, 2004, *Déplacements urbains de personnes : de la planification des transports à la gestion durable de la mobilité. Mutation d'une expertise*, Thèse en Géographie-Aménagement, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

¹³² Kaufmann Vincent et Barbey Julie, 2004, *Politique des transports : un état des lieux de la recherche*, Rapport final DRAST / PREDIT.

changement social où l'innovation (en l'occurrence un système d'expertise original) s'ajoute d'abord aux structures existantes sans les modifier, puis s'y intègre en les transformant. »¹³³.

Selon cette logique, nous souhaitons montrer que l'intégration et la prise en compte d'une expertise dite d'usage supposent en effet une nouvelle division du travail cognitif. Autrement dit, les compétences et les objets d'expertise des acteurs se réorganisent, ou plutôt se redéfinissent, de manière à ce que chaque acteur, dont l'utilisateur, puisse se resituer au sein d'un même système. Pour mieux comprendre cette transformation, il convient de s'interroger sur les modes d'appréhension des usages mobilisés par les différents acteurs transport. Que peut-on dire aujourd'hui des connaissances sur les usages de ces différents issus du monde institutionnel, des structures d'études publiques telles que les agences d'urbanisme, du monde de l'exploitation ou encore de l'univers du conseil ?

1.3.2.1. Les acteurs institutionnels

Des phénomènes comme la décentralisation ont favorisé la gestion et la planification des transports à une échelle plus locale. Les élus locaux, reconnus alors sous le titre de Monsieur Transport, développent des compétences dans ce domaine et s'accompagnent de techniciens institutionnels pour nourrir les différents services communaux et développer une expertise interne.

Au regard des élus tout d'abord, David Huron a montré que la fonction d'élu oscillait entre deux manières de faire. D'un côté, ils ont pour mission d'imposer « *une politique en essayant de convaincre les habitants du bien-fondé de cette dernière et risquent ainsi de se couper de la partie de la population en désaccord. De l'autre, ils s'efforcent de prendre en compte les aspirations des habitants et peuvent alors s'éloigner de leurs convictions en matière de mise en œuvre de la décision* »¹³⁴. Cette position spécifique de représentation de la parole de l'administré suppose alors que les élus locaux développent des connaissances sur les pratiques, les besoins et les attentes des populations locales. En effet, la prise en compte des aspirations des habitants, telle que définie par David Huron, suppose alors que les élus soient vecteur d'une demande locale et connaissent assez finement les besoins d'une population locale.

¹³³ Offner Jean-Marc, 1988, « L'expertise locale en transports urbains. Entre logiques professionnelles et organisationnelles », Politiques et management public, volume 6, n° 1, p. 82.

¹³⁴ Huron David, 2001, « Le dilemme de la relation élu citoyen : accroître la légitimité de la politique mise en œuvre ou renforcer la participation des habitants », in Le Duff Robert, Rigal Jean-Jacques et Schmidt Géraldine(dir), *Démocratie locale et management*, Deloz, p. 101.

1.3 Nouveaux paradigmes, nouvelles compétences : redistribution des savoirs dans le domaine des déplacements urbains

Du point de vue des techniciens institutionnels, la mixité de leurs profils constitue un système d'expertise à la fois local et territorial. Cette catégorie d'acteurs mobilise des méthodes de travail et des outils favorisant l'étude des comportements, l'analyse de la demande, l'appréhension des besoins et des opinions. Leur attachement local leur offre aussi l'opportunité de développer des relations privilégiées avec des habitants, des représentants d'associations ou de conseils de quartiers. À la manière des élus, les techniciens institutionnels se retrouvent ainsi dans la position spécifique de porteurs de la demande locale. Par ailleurs, les techniciens institutionnels mobilisent une connaissance fine de leur territoire qu'ils développent par le biais des études qu'ils sont amenés à conduire.

Représentants de la maîtrise d'ouvrage, élus et techniciens institutionnels peuvent être appréhendés au travers du titre d'acteurs décisionnels. Cette dénomination d'acteurs décisionnels est donnée dans la thèse de Jérôme Petit sur les jeux d'acteurs institués dans le cadre de la planification des déplacements dans la vallée de Chamonix. Une partie de ces travaux s'intéresse au partage d'expérience entre ces acteurs décisionnels et les usagers. L'auteur montre alors qu'un partage de l'expérience des usagers du système de transport de la vallée s'opère avec les acteurs décisionnels. De cette manière, ces derniers sont à même de constituer « *une schématisation des usages et des usagers pour en retirer un principe opérationnel d'aménagement* »¹³⁵. Cette schématisation vise ainsi à transformer une réalité complexe pour la rendre compréhensible en vue d'une action.

1.3.2.2. Les agences d'urbanisme

En tant que « bureau d'études public », les agences d'urbanisme ont pour mission de favoriser la mise en cohérence des politiques locales. Elles sont amenées à jouer plusieurs rôles : Celui d'observatoire, puisqu'elles ont une attache territoriale relativement forte, même si elles n'appartiennent pas à une seule et unique collectivité locale. Celui de structures d'études puisqu'elles élaborent différents projets pour le compte de ses partenaires, pour la plupart des collectivités locales¹³⁶. Enfin, celui de lieux d'échanges et de rencontres puisque

¹³⁵ Petit Jérôme, 2002, *L'expert, l'usager, l'acteur et la planification des déplacements. Mobilité à l'intersection de l'expertise scientifique, de l'expérience des usagers et des stratégies territoriales des acteurs de l'aménagement : étude sur la vallée de Chamonix*, Thèse de Géographie de l'université Grenoble 1, p. 251.

¹³⁶ Concrètement dans le cadre de l'élaboration du PDU CANCA, la communauté d'agglomération a demandé à l'agence d'urbanisme des Alpes-Maritimes de produire trois études : une analyse globale des déplacements à partir des données de l'enquête ménage, une analyse plus spécifique visant à définir les principaux pôles générateurs de déplacements et un recueil de données cartographiques sur les déplacements de la CANCA. L'agence est donc intervenue très amont dans le but de préparer les futurs groupes de travail. Ce travail d'ordre technique a donc permis d'établir des documents de compréhension des logiques territoriales. Ils ont non seulement éclairé l'autorité mais ils ont aussi servis aux différents prestataires pour leur compréhension du

Première partie – « L'utilisateur compétent » : pour une nouvelle conception de l'action publique

l'une des spécificités des agences d'urbanisme vient du fait qu'elles soient constituées en association type loi 1901, ce qui suscite l'adhésion d'un ensemble de partenaires. Reconnues en tant que tel, les agences d'urbanisme sont alors associées à la plupart des démarches participatives des collectivités locales avec lesquelles elles collaborent.

Par conséquent, leur participation à des groupes de travail leur permet de recueillir le discours et les argumentaires des autres participants. Les représentants des agences d'urbanisme se forment ainsi un ensemble de connaissances sur les usages. Ils les doivent notamment à leurs rencontres avec des personnes à mobilité réduite, ou encore des commerçants, avec lesquels ils partagent l'expérience de leurs pratiques. Cet ancrage territorial leur permet de côtoyer différents usagers, d'assimiler leur pratique et de constituer *in fine* une sorte de « catalogue » des pratiques.

1.3.2.3. Les opérateurs de transport public

Nous avons déjà évoqué plusieurs changements qui ont marqué le monde des opérateurs de transport public. Un véritable tournant s'est opéré avec une approche désormais orientée client et la venue de nouveaux professionnels aux compétences commerciales et marketing. Par ailleurs, les contrats de délégation de service public qui unissent les exploitants de transports urbains aux autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) insistent de plus en plus sur la mise en place de démarches qualité. Les opérateurs sont par conséquent forcés de se mettre dans une posture d'évaluation visant à s'assurer du bon fonctionnement de leur service. Pour ces différentes raisons, les exploitants ont été amenés à développer des connaissances de plus en plus fines des usages et des usagers de leur réseau. Pour ce faire, de multiples outils sont mobilisés comme les services de réclamations. Principalement utilisés pour contester une contravention, ils restent pour autant utiles pour faire remonter un dysfonctionnement quelconque rencontré par un usager.

Bien que ce type d'outils soit répandu, les exploitants n'utilisent pas une liste exhaustive et prédéfinie de méthodes et ils sont plutôt amenés à développer localement leur propre stratégie. Les exemples des exploitants parisiens et niçois, respectivement la RATP et ST2N, illustrent des façons de faire différentes. Le premier mobilise quotidiennement ses agents de station pour s'assurer du bon fonctionnement du réseau. Le second emploie, de préférence,

territoire. Le travail cartographique a par exemple été mobilisé dans le cahier des charges pour illustrer le paragraphe de présentation du territoire.

1.3 Nouveaux paradigmes, nouvelles compétences : redistribution des savoirs dans le domaine des déplacements urbains

des enquêtes de satisfaction et développe une forme de partenariat informel avec les comités de quartier et l'autorité organisatrice.

Au sein de la RATP, tout d'abord, ce sont les agents de station qui ont pour mission de s'intéresser au bon fonctionnement de ce qui se passe sur le terrain. Dans le cadre de sa thèse sur les organisations « orientée clients », Sophie Beauquier s'est intéressée aux missions des différents agents inscrits dans l'organigramme de la ligne 14. On y retrouve les pilotes, les assistants d'exploitation, les opérateurs conseillers commerciaux (OCC) et les animateurs. Ces derniers ont à leur charge la gestion d'un guichet, pour lequel ils sont « responsables des lieux (installations, propreté, sécurité, fraude) et de la clientèle (accueil, information, vente) »¹³⁷. Cette mission de gestion de guichet se retrouve sur l'ensemble des lignes du réseau RATP. Valérie Rouillon, Responsable clientèle de la ligne 8, nous a ainsi expliqué qu'à chaque prise de service, l'agent en station doit faire « le tour de la station pour vérifier qu'il n'y a pas d'anomalie et que tout fonctionne bien »¹³⁸.

La mise en place de la ligne 14 s'accompagne par ailleurs d'une innovation « organisationnelle », puisque pour la première fois, une équipe mobile est constituée pour arpenter le terrain. Regroupant des animateurs et des OCC, « leur mission principale est, selon Cosnier (1995), guidée par une " idéologie de la conquête du territoire " faisant sortir les agents de leur guichet de caisse et les transformant en " animateurs de station ". Ces équipes mobiles effectuent les relèves des agents de caisse, vérifient la propreté de la station, regardent si il n'y a pas d'anomalies concernant les installations, puis passent les dépêches éventuelles, vont au-delà du voyageur, refoulent les vendeurs à la sauvette, appliquent la police des stations, relèvent les appareils de ventes automatiques, convoient du petit matériel, interviennent en cas d'urgence (manifestations, incident perturbateur, malaise) »¹³⁹ Ces équipes mobiles ont donc plusieurs missions visant à s'assurer du « bon fonctionnement du terrain ». Cet objectif de contrôle et de gestion des lieux met les agents de la RATP dans une posture d'évaluation des dysfonctionnements. Concrètement, ils utilisent des listings pour vérifier une série d'équipements prédéfinis, ou passent directement des dépêches auprès des équipes de nettoyage dans le cas où ils relèveraient un problème de propreté. Les missions des équipes mobiles sont planifiées à l'avance, ce qui suppose que le contrôle du terrain se fasse à des instants « t » définis au préalable.

¹³⁷ Beauquier Sophie, 2003, *Enjeux, contraintes et potentialités des organisations orientées clients. Le cas de deux entreprises de services : ASSUR et la RATP*, Thèse de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, spécialité gestion, économie et sciences sociales, p. 46.

¹³⁸ Entretien avec Valérie Rouillon, responsable qualité de la ligne 8, réalisé le 09/09/09.

¹³⁹ Beauquier Sophie, 2003, *Enjeux, contraintes et potentialités des organisations orientées clients. Le cas de deux entreprises de services : ASSUR et la RATP*, Thèse de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, p. 46.

Première partie – « L'utilisateur compétent » : pour une nouvelle conception de l'action publique

Au sein de l'exploitant ST2N¹⁴⁰, ensuite, la démarche est tout autre. Elle s'inscrit davantage dans une volonté du département marketing de développer des outils lui permettant de mieux appréhender les attentes et la satisfaction des clients notamment dans une perspective d'adaptation de l'offre et du service. Cette volonté semble d'autant plus marquée aujourd'hui que les premières évaluations qualité de 2006 ont abouti à des pénalités. « *Cette performance négative a donné lieu à une mise en garde des plus hautes autorités de la CANCA quant à la nécessité de mettre rapidement l'entreprise en ordre de marche autour de cette démarche qualité, qui représentera un critère de décision majeur dans le renouvellement du contrat en 2011.* »¹⁴¹

Dans l'optique de répondre aux exigences qualité, le département marketing de l'exploitant utilise donc des enquêtes de satisfaction. Elles visent, sur des lignes cibles, à collecter le point de vue de l'utilisateur concernant « *le respect des horaires, la propreté des bus et du tramway, la conduite des chauffeurs, le confort en heure de pointe, l'accueil et l'information en agences commerciales [...]. Ces enquêtes ont pour objet de connaître les habitudes de transport des clients et de veiller à améliorer l'offre en fonction des remarques faites.* »¹⁴² Concrètement, l'une des enquêtes de 2008 a été réalisée pour appréhender la satisfaction des usagers des parcs relais du tramway et améliorer la compréhension de leurs habitudes, de leur ressenti mais aussi récupérer leur suggestions afin d'effectuer un travail d'amélioration de ces parcs relais.

Par ailleurs, nous avons pu constater dans le cadre de notre travail de terrain exploratoire que l'exploitant ST2N développait aussi des pratiques informelles par le biais de partenariat tripartite avec l'autorité organisatrice et les comités de quartiers. Organisées à la demande de ces derniers, ces réunions à huis clos permettent d'exprimer leurs attentes. Notre travail d'exploration du terrain niçois nous a amenés à participer à l'une de ces réunions à partir de laquelle a été soulevée la demande de délocalisation d'un arrêt de bus, dont l'emplacement actuel est jugé trop dangereux. Suite à l'initiative de trois comités de quartiers des collines de l'est de Nice et à une rapide négociation avec les deux autres partenaires, il a donc été convenu qu'une sortie de terrain soit organisée avec l'ensemble des partenaires. L'idée étant que les membres des comités de quartiers puissent exposer concrètement le problème aux techniciens de Nice Côte d'Azur. De cette manière, ces derniers pourront étudier les

¹⁴⁰ Le réseau de transports en commun de la communauté urbaine de Nice est exploité depuis juillet 2004 par la société ST2N, filiale de Veolia Transport.

¹⁴¹ Castejon Emilie, 2009, *Marketing public. Vers une optimisation de la relation client. Le cas d'une délégation de service public ST2N Véolia Transport*, Mémoire de fin d'études, Master II Management public, Institut d'administration des entreprises de Nice, p. 57.

¹⁴² Ibid., p. 58.

1.3 Nouveaux paradigmes, nouvelles compétences : redistribution des savoirs dans le domaine des déplacements urbains

possibilités d'un nouvel emplacement de l'arrêt de bus en question. Au final, il ressort que ce type de partenariat permet à l'exploitant d'acquérir des connaissances de terrain par le biais du retour de ces comités de quartier.

Par conséquent, les opérateurs de transports publics développent leur propre connaissance de terrain et des usages. Dans ce cadre, il faut entendre par terrain, les espaces rattachés aux transports collectifs comme les parcs relais, les véhicules (bus, métro, tramway...), les arrêts ou encore les espaces de transit, comme les couloirs qui structurent un réseau de métro, par exemple. Aussi, ils acquièrent non seulement une vision assez pragmatique de ce qui s'y passe, mais ont surtout une vision « idéale » de ce qui doit s'y passer.

1.3.2.4. Les consultants

Les consultants en transport sont, quant à eux, amenés ponctuellement à réaliser des études pour le compte d'une collectivité locale ou toutes autres structures. De cette manière, ces « hommes d'études » développent leur propre connaissance du territoire et de ses usages sur lesquels ils interviennent. Celle-ci se constitue de manière progressive, notamment au fil des marchés qu'ils recueillent.

Dans sa thèse, Jérôme Petit¹⁴³ souligne que le travail des consultants est marqué par deux temps forts : celui du diagnostic et celui des préconisations. Au préalable, la mission des consultants s'accompagne d'un travail de reconnaissance de terrain visant à comprendre les logiques territoriales, les projets en cours ou encore à repérer les acteurs clés. Ce travail sous-jacent s'explique par le fait que les bureaux d'études ne sont pas des acteurs locaux, même s'ils peuvent être amenés à travailler à plusieurs reprises pour une même collectivité et par conséquent sur un même territoire. Les méthodes développées pour se forger des connaissances sur le terrain sont donc de plusieurs ordres : d'une part, un travail documentaire à partir des différentes études déjà réalisées et des documents de planification disponibles ; d'autre part, un rapprochement avec les acteurs locaux, afin de mieux comprendre les dynamiques territoriales en cours et de confirmer les aspects essentiels pour leur analyse. Enfin, un travail de reconnaissance de terrain par l'intermédiaire de visites *in situ* afin que les consultants puissent forger leur propre point de vue sur le terrain, en vue de

¹⁴³ Petit Jérôme, 2002, *L'expert, l'usager, l'acteur et la planification des déplacements. La mobilité à l'intersection de l'expertise scientifique, de l'expérience des usagers et des stratégies territoriales des acteurs de l'aménagement : étude sur la vallée de Chamonix*, Thèse de l'Université Grenoble 1, spécialité géographie.

Première partie – « L'utilisateur compétent » : pour une nouvelle conception de l'action publique

contextualiser et territorialiser leurs préconisations issues de solutions techniques considérées comme étant standardisées. Effectivement, les travaux de Jérôme Petit montrent que les professionnels de l'ingénierie des transports sont portés par une « *idéologie de l'aménagement* » qui les amène à cette démarche d'observation de terrain et de mise en situation.

Qu'elle soit issue d'institutions publiques et considérée comme centrale, territoriale, locale ou qu'elle soit issue de bureaux d'études privées, l'expertise mobilisée dans le domaine des déplacements urbains est une expertise scientifique et technique qui a longtemps fait consensus mais, qui a surtout placé la figure de l'expert professionnel au centre du processus décisionnel. Bien que ce constat paraisse toujours valable aujourd'hui, ne pourrait-on pas évoquer une nouvelle tendance ? L'émergence de nouveaux enjeux urbains, environnementaux et démocratiques laisse en effet place à de nouvelles approches. Il ne s'agit plus seulement d'appréhender les transports par l'intermédiaire de prouesses techniques permettant de traverser toujours plus vite les territoires¹⁴⁴, mais il s'agit aussi de s'intéresser à des pratiques dites douces. Les enjeux actuels se focalisent donc sur le développement du vélo dans les centres urbains, sur la création d'espaces partagés ou encore sur la mise en place d'un code de la rue. Nettement moins orientées sur les performances technologiques des systèmes de transport, ces nouvelles approches peuvent désormais laisser plus de place à de nouvelles expertises, comme l'expertise d'usage.

1.3.3. De nouveaux objets propices à une redistribution des savoirs

1.3.3.1. Du transport aux déplacements : évolution des paradigmes

L'évolution exponentielle du taux de motorisation à partir des années cinquante suppose un usage de plus en plus important de l'automobile. De ce fait, les premiers documents tels que les études préliminaires d'infrastructures de transport, les plans de circulation ou encore les dossiers de voirie d'agglomération abordent pour l'essentiel les problématiques liées à l'automobile. Il s'agit d'une politique d'offre visant à développer et à favoriser la circulation automobile par le biais d'un réseau autoroutier ou encore de voies rapides urbaines. Ce

¹⁴⁴ Barthélemy Jean-Roland., 2002, « De la complicité à la vertu : démocratisation du débat sur les transports », in *Métropolis* n° 108-109, Projets et politiques de transports : expertise en débat.

1.3 Nouveaux paradigmes, nouvelles compétences : redistribution des savoirs dans le domaine des déplacements urbains

premier paradigme renvoie au cadre de référence de la planification des transports, tel que défini par Gilles Debizet et représenté ci-dessous. Dans le cadre de sa thèse sur les mutations de l'expertise dans le domaine des déplacements urbains, l'auteur a utilisé le concept de cadre de référence sociotechnique proposée par Patrice Flichy afin de mettre en évidence les évolutions de l'action publique dans ce domaine.

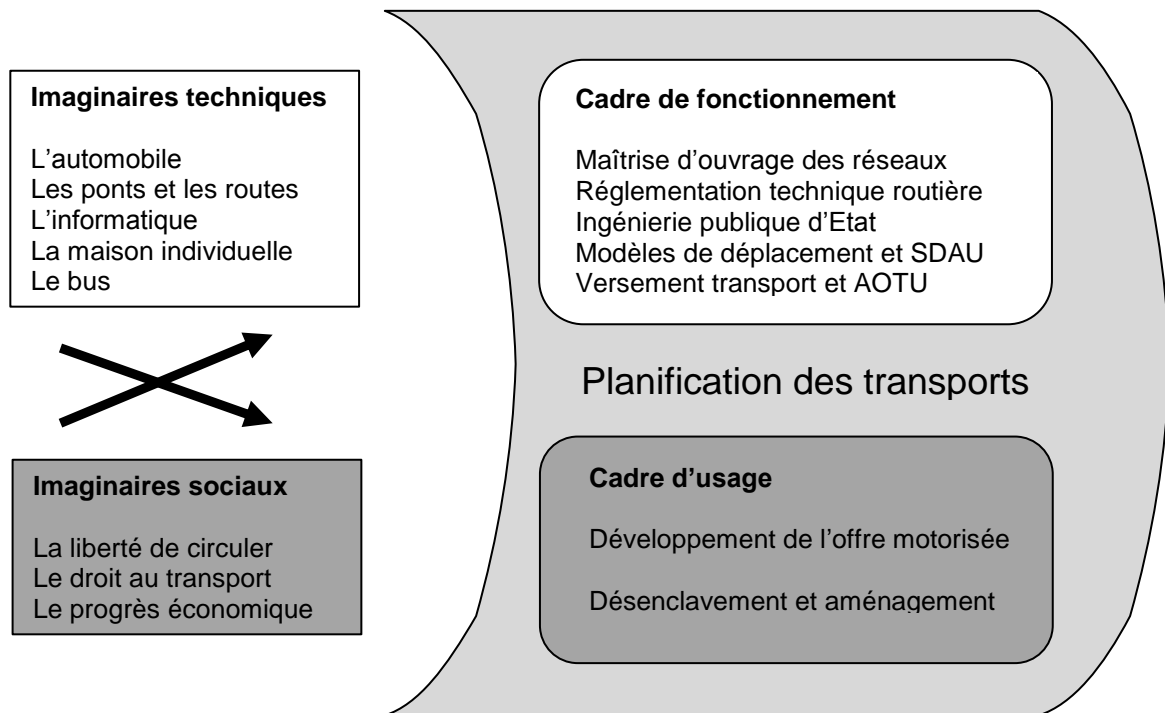


Figure 2 : Cadre de référence de la planification des transports

Source : Debizet Gilles, 2004, Déplacements urbains de personnes : de la planification des transports à la gestion durable de la mobilité, Mutation d'une expertise, Thèse de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, spécialité Géographie – Aménagement, p. 160

La politique des transports française est donc marquée par des objectifs très sectorisés, plutôt que par une planification globale. Pourtant la corrélation de plus en plus étroite entre aménagement du territoire et transport tend à redéfinir ces objectifs et reconsidère peu à peu la notion de transport pour la rapporter à son sens le plus large, celui de déplacements.

Depuis 1982 avec la LOTI, les transports urbains tendent à être appréhendés sous un nouvel angle, notamment par l'intermédiaire des plans de déplacements urbains. Mais ce changement de perspectives va prendre du temps puisque les PDU ne deviendront obligatoires qu'à partir de 1996, suite à la révision par la loi LAURE. Désormais obligatoire pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants, le document de planification prône d'une part une approche globale des déplacements urbains. Il s'agit de réfléchir au profit d'une démarche globale, apte à intégrer l'ensemble des modes de transports, les chaînes de

Première partie – « L'utilisateur compétent » : pour une nouvelle conception de l'action publique

déplacements, les questions de stationnement et les interfaces entre transport et urbanisme¹⁴⁵. Et s'inscrit d'autre part dans des orientations d'ordre environnementales puisque la loi LAURE en tant que loi environnementale s'intéresse plus particulièrement à la notion de qualité de vie. L'intérêt croissant pour l'environnement (pollution, gaz à effet de serre...) tend ainsi à modifier les comportements et à légitimer les PDU au sein des politiques de transports. La démarche PDU pose donc les bases d'une nouvelle politique et fixe d'autres orientations en termes de déplacements urbains puisque les PDU deuxième génération ne tentent pas, comme leurs prédécesseurs, de maîtriser l'usage de l'automobile mais plutôt de lutter contre celle-ci.

Depuis maintenant trois générations¹⁴⁶, les autorités organisatrices de transports urbains fixent leur politique de déplacements autour de thématiques telles que l'intermodalité, le stationnement, les marchandises, les modes doux ou encore le changement de comportement.

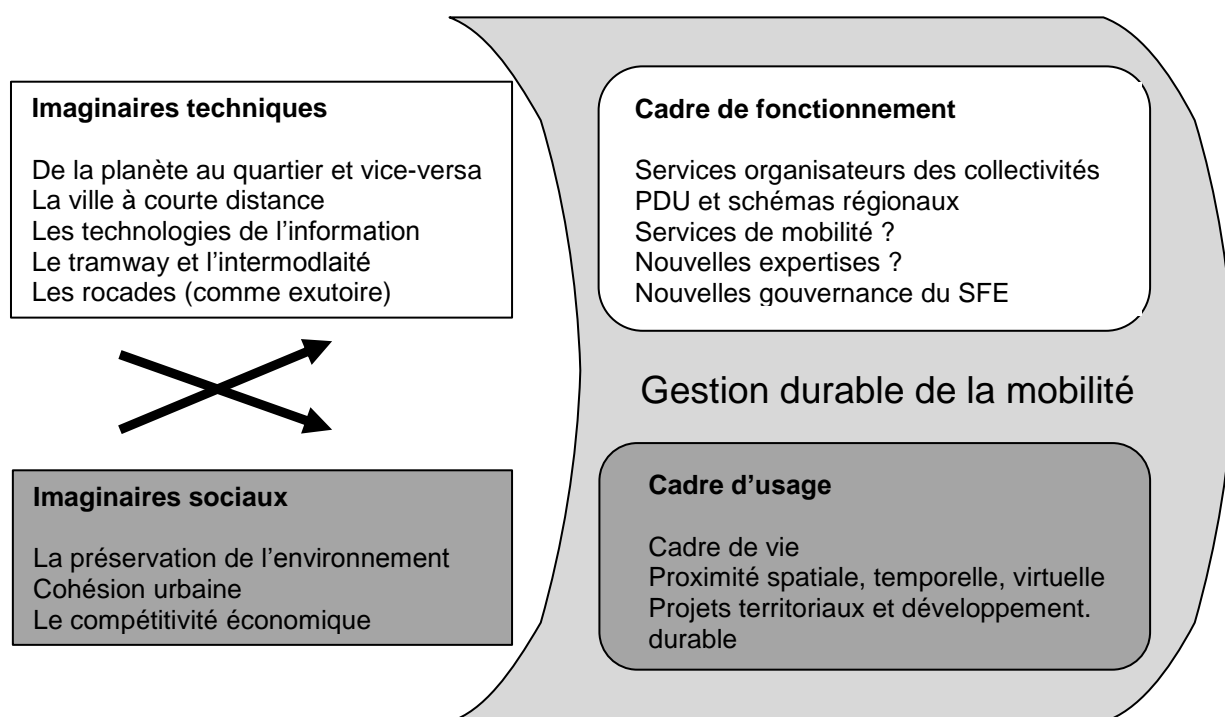


Figure 3 : Cadre de référence de la gestion durable de la mobilité

Source : Debizet Gilles, 2004, Déplacements urbains de personnes : de la planification des transports à la gestion durable de la mobilité, Mutation d'une expertise, Thèse de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, spécialité Géographie – Aménagement, p. 161

¹⁴⁵ Offner Jean-Marc, 2006, *Les plans de déplacements urbains*, PREDIT, La documentation française.

¹⁴⁶ Les PDU ont été révisés et renforcés en 2000 suite à la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU)

1.3 Nouveaux paradigmes, nouvelles compétences : redistribution des savoirs dans le domaine des déplacements urbains

Ces nouvelles perspectives renvoient au cadre de gestion durable de la mobilité tel que présenté ci-dessus. Elles invitent désormais à planifier les déplacements urbains dans un souci de qualité de vie et de coordination des projets. Comme le souligne Gilles Debizet ce n'est plus le concept de transport mais bien de mobilité qu'il convient de placer au centre des analyses et de l'action publique¹⁴⁷.

1.3.3.2. De nouveaux enjeux en faveur d'un meilleur cadre de vie

Si les plans de déplacements urbains, documents phares en termes de planification des déplacements, marquent un premier pas en termes de modalité d'appréhension de la mobilité, ils marquent aussi le pas d'un intérêt toujours plus prononcé pour l'importance du cadre de vie en ville.

Comme nous l'avons déjà soulevé, les transports urbains sont considérés aujourd'hui comme un véritable levier environnemental. Cette perception a évolué progressivement à partir de ses cadres de référence d'abord orientés planification des transports (1970), puis gestion durable de la mobilité (1990). Un décalage s'opère entre l'annonce de principes et de nouveaux paradigmes d'un côté et l'énonciation d'actions concrètes et de mises en œuvre spécifiques pour y répondre de l'autre. Au départ, les mesures visent essentiellement à réduire les nuisances causées par les transports et notamment par la présence de la voiture en ville. Il s'agit par exemple d'équiper les voies rapides urbaines de murs anti-bruit. Par la suite, les actions ne vont plus se contenter de limiter ces nuisances, elles vont être davantage corrélées aux pratiques de déplacements à partir d'offres alternatives à la voiture. Le vélo fait ainsi son retour en tant que mode de transport, l'aménagement de l'espace public est désormais conçu en termes d'espace partagé, un code de la rue a depuis peu été instauré, alors que l'usage de la voiture est aujourd'hui rationalisé, autrement dit partagé, par l'intermédiaire des pratiques de covoiturage ou d'autopartage.

1.3.3.3. Vers une nouvelle division du travail cognitif ?

« Employée fréquemment dès le milieu des années soixante-dix, la notion "transversale" de déplacement – utilisée par opposition aux termes trop sectoriels de circulation et de transport

¹⁴⁷ Debizet Gilles, 2010, « Crise et mutation de l'expertise en transport et mobilité », in Maksim Hanja, Vincent Stéphanie, Gallez Caroline et Kaufmann Vincent (sous la direction de), *L'action publique face à la mobilité*, L'Harmattan, p. 143.

Première partie – « L'utilisateur compétent » : pour une nouvelle conception de l'action publique

– n'engendrera ni adjoints, ni experts "déplacements". Sa reconnaissance institutionnelle par la Loi d'orientation des transports intérieurs de 1982 – à travers les "Plans de déplacements urbains" – procurera peu de portée opératoire supplémentaire à un concept d'un intérêt intellectuel et méthodologique néanmoins évident. Stratégies centrales, corporatismes professionnels et savoir-faire spécifiques déterminent – pour l'essentiel – les formes du découpage en objectifs techniques de l'action des pouvoirs publics. Les logiques de l'utilisateur et du concepteur ne s'y retrouvent pas toujours. »¹⁴⁸

Nous avons abordé au préalable cette évolution des paradigmes qui ont marqué le domaine des transports urbains et ce passage du sectoriel au global, du transport au déplacement. Cependant, il apparaît que ce changement de paradigme n'ait été d'aucun effet sur les modes de conception et les méthodologies mobilisés par les professionnels de ce domaine. Bien que les objets évoluent et se modifient, les façons de faire restent cloisonnées et les savoir-faire très spécifiques à un domaine de compétence. Face à cela, Christian Lefèvre et Jean-Marc Offner ont été amenés à schématiser les compétences « déplacements » (figure 4 représentée ci-dessous) et à mettre en exergue six domaines sectoriels qui sont la voirie, la sécurité, la circulation, le stationnement, les transports collectifs urbains (TCU) et les TCSP. Ceux-ci supposent quatre types de savoir-faire d'ordre techniques, gestionnaires, socio-économiques, et d'aménageurs. Ils sont alors mobilisés par divers milieux professionnels ou institutions, tels que les services techniques des villes, les Directions Départementales de l'Équipement (DDE), les architectes, les bureaux d'études et d'ingénierie, les agences d'urbanisme ou encore les entreprises gestionnaires de services publics locaux. Les auteurs définissent ensuite une quinzaine de métiers associés à l'ensemble de ce système, mais nous ne nous attarderons pas sur ces derniers, étant donné que notre attention est davantage retenue par la notion même de compétence.

¹⁴⁸ Lefèvre Christian et Offner Jean-Marc, 1990, *Les transports urbains en question. Usages, décisions, territoires*, Éditions Celse, p. 63.

1.3 Nouveaux paradigmes, nouvelles compétences : redistribution des savoirs dans le domaine des déplacements urbains

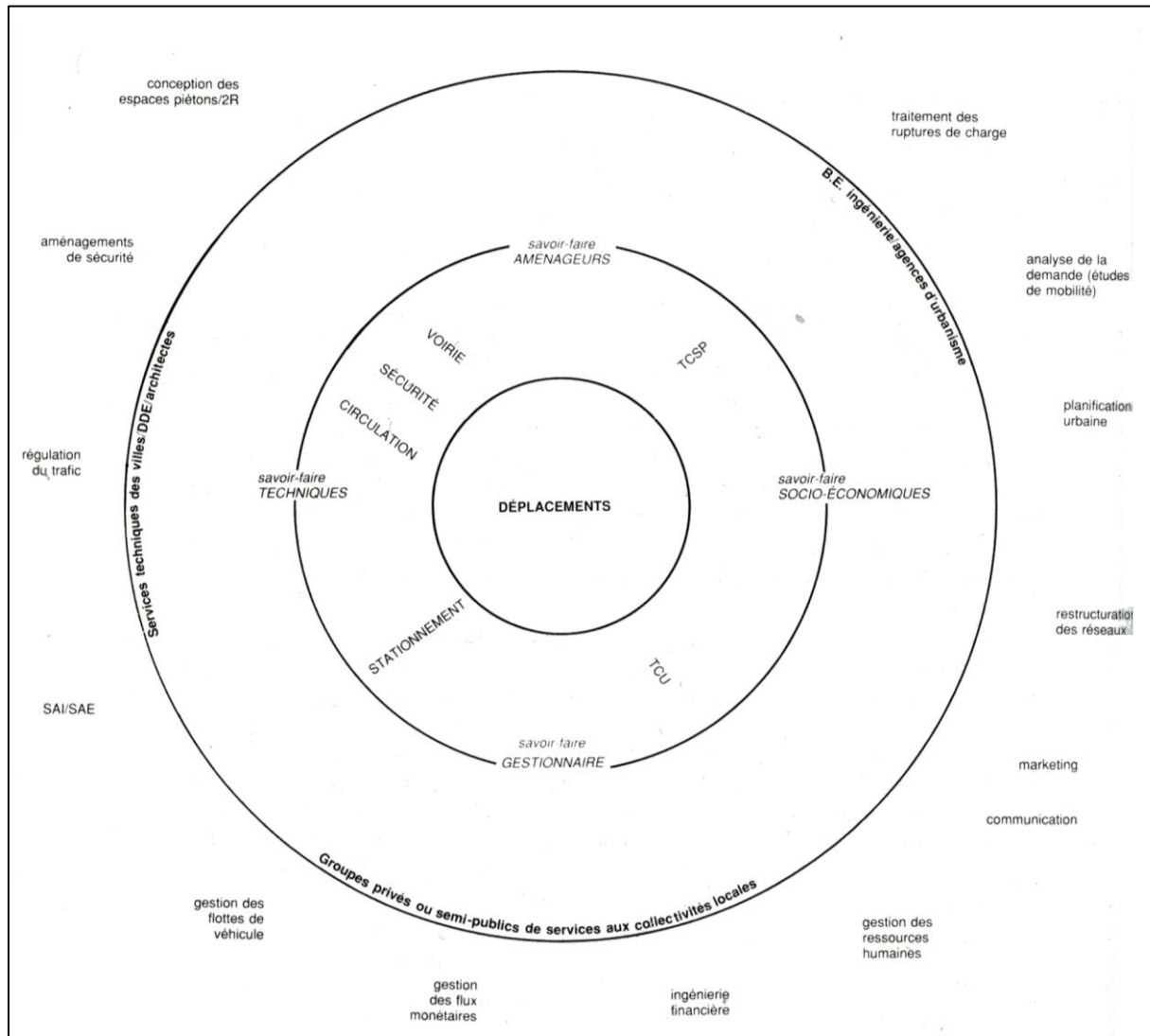


Figure 4 : Les compétences « déplacements »

Source : Lefèvre Christian et Offner Jean-marc, 1990, *Les transports urbains en question. Usages, décisions, territoires*, Editions Celse, p. 64

En 2001, une enquête sur les compétences innovantes dans le domaine des déplacements urbains menée pour le compte de la Direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique (DRAST)¹⁴⁹ s'interroge précisément sur le renouvellement de l'expertise dans ce domaine. Au nombre de sept, ces compétences dites innovantes orientent les collectivités autour des thématiques suivantes : intermodalité, politique de stationnement, microplanification, modes doux, modélisation, péage urbain et relation transport et urbanisme.

¹⁴⁹ Baye Éric et Debizet Gilles, 2001, *Des nouvelles problématiques urbaines à l'innovation de l'expertise en planification des transports / déplacements : mise en parallèle et convergence – Allemagne – France – Royaume-Uni*, Rapport de Économie & Humanisme - CERAT pour la DRAST Ministère de l'Équipement du tourisme et du logement.

Première partie – « L'utilisateur compétent » : pour une nouvelle conception de l'action publique

Au vu de ces nouvelles orientations, il convient de revisiter le système des compétences « déplacements » tel qu'imaginé au début des années 1990. La reconfiguration de ce système peut aussi être l'occasion d'intégrer autour de ces nouveaux champs de compétences, une nouvelle forme de savoir-faire dits pratiques. Attribués aux usagers, sous prétexte de leur expertise d'usage, l'intégration de cette nouvelle catégorie permet de leur identifier une place au sein de ce système. Par ailleurs, l'évolution des paradigmes dans ce domaine laisse place à de nouveaux objets. Nous avons souligné précédemment qu'il n'était plus tout à fait question de circulation et de voirie, mais plutôt d'espaces partagés, de modes doux et d'intermodalité. Des nouveaux objets qui s'avèrent plus propices à la prise en compte de savoir-faire pratiques.

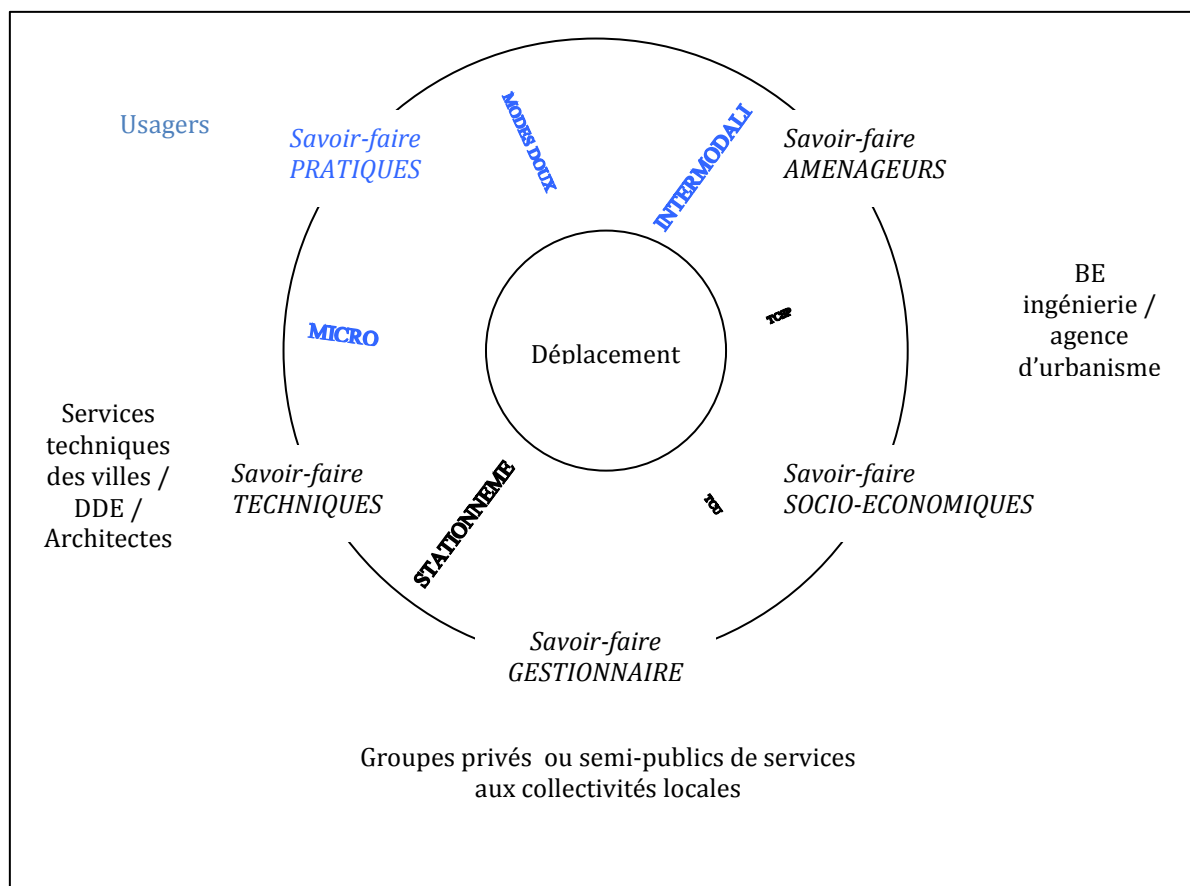


Figure 5 : Usagers et savoir-faire pratiques au sein du système des compétences « déplacements »

Le domaine des déplacements urbains permet d'illustrer la participation des usagers aux décisions relatives aux transports. Du point de vue des collectivités locales, la montée d'une démocratie participative incite davantage à impliquer l'utilisateur, voire plus largement le

1.3 Nouveaux paradigmes, nouvelles compétences : redistribution des savoirs dans le domaine des déplacements urbains

citoyen, dans le processus de décisions institué dans le cadre de la planification des déplacements urbains. Du point de vue des opérateurs, le recours à des approches marketing et commerciales incite à reconsidérer l'utilisateur en client et à développer une connaissance de la demande. Cependant, nous avons souligné que l'intégration de ce nouvel acteur dans le système décisionnel s'avérait problématique du fait de l'absence de consensus autour de son identité. Puisque la figure d'un utilisateur-coproduit ne se dessine pas si facilement, nous avons pu faire ressortir l'intérêt de réfléchir à un nouveau référentiel de prise en compte de l'utilisateur qui viendrait compléter ceux déjà définis par Eric Le Breton. En référence à une maîtrise d'usage, celui-ci permettrait de légitimer la participation de l'utilisateur au sein de l'arène décisionnel et d'asseoir ses compétences d'usage.

La constitution d'un tel référentiel s'avère d'autant plus opportun que se dessine en parallèle une reconfiguration du système de compétences dans ce domaine. L'évolution des paradigmes marque le passage d'un cadre de référence de la planification des transports à un cadre de gestion globale de la mobilité à partir duquel sont définis de nouveaux objets d'expertise. De nouveaux objets comme l'intermodalité ou les modes doux pour lesquels la mobilisation d'un savoir-faire d'ordre pratique peut s'avérer utile.

Conclusion de la première partie

L'objet de cette première partie était d'analyser dans quelle mesure le renouvellement de l'action publique permet davantage de coopération et témoigne d'une redistribution des pouvoirs en faveur de nouveaux acteurs tels que l'utilisateur.

Afin de mettre en contexte notre réflexion nous avons commencé par explorer la notion de démocratie participative. Cela nous a permis de comprendre les tenants et les aboutissants de la montée d'une participation citoyenne. Désormais institutionnalisé sur un plan législatif et procédural, cet « impératif participatif » suscite parfois critique et controverse. Pour tenter de les dépasser, nous avons pensé qu'il convenait de s'intéresser en parallèle à la crise que subit aussi le système d'expertise traditionnel d'aide à la décision. Son ouverture à de nouvelles formes d'expertises, telle que l'expertise d'usage, constitue une opportunité pour les citoyens de se positionner sur le registre du partage de compétences. Au titre justement de leurs savoir-faire et de leurs connaissances des pratiques et des usages, les autorités publiques peuvent alors dépasser une mobilisation citoyenne dans le seul but d'informer et de consulter mais davantage dans l'optique de coproduire avec l'ensemble des parties prenantes d'un projet ou d'une politique mise en débat.

Figure de l'expert d'usage, nous avons été amenés à nous interroger sur l'utilisateur en tant qu'acteur « compétent ». Nous avons alors montré que les différentes figures auxquelles se rapporte l'utilisateur se rapportent à différents types de dispositifs participatifs. Selon qu'il s'agisse d'exprimer une opinion, de défendre des intérêts particuliers ou de partager un savoir en tant qu'évaluateur de la valeur d'usage, l'utilisateur est amené à se positionner en tant que citoyen, client ou encore consommateur. Toutefois, si l'ambition est plutôt de mobiliser une expertise d'usage, une nouvelle figure se dessine alors en tant qu'utilisateur-coproduit.

Cette manière de poser le cadre théorique s'est avéré nécessaire pour introduire notre recherche. Par ailleurs, en vue d'y associer un cadre d'analyse, nous avons fait le choix d'interroger l'émergence d'un « usager-compétent » et ses effets sur le renouvellement de l'action publique dans le domaine plus particulier des déplacements urbains. Après être revenus sur le développement de la participation des usagers dans ce domaine, nous avons montré que le système d'expertise spécifique à ce champ se réorganisait autour de nouveaux champs de compétences. En effet, l'émergence de nouveaux enjeux urbains et environnementaux reconfigure les cadres de référence dans ce domaine. Désormais,

l'intérêt de plus en plus marqué pour les pratiques plutôt que pour les techniques laisse par conséquent davantage de place à une expertise dite d'usage.

L'objet des deuxième et troisième parties sera de présenter la recherche empirique menée dans le cadre de cette thèse. La deuxième partie sera l'occasion d'introduire notre première étude de cas. Elle permet de s'interroger sur les enjeux relatifs à l'émergence d'une expertise d'usage dans le cadre de la planification de déplacements urbains. L'exemple des groupes de travail institués pour élaborer le PDU CANCA sera appréhendé en tant que système de conception collective tel que ceux mobilisés dans le domaine du génie industriel. La troisième partie, quant à elle, présentera notre deuxième étude de cas. La question de l'émergence d'une expertise d'usage sera ici interrogée dans le cadre de la production d'une offre de transport public. L'exemple de l'opération des témoins de ligne de la RATP illustre un système de production collective à partir duquel l'utilisateur est invité à participer à l'amélioration de la qualité de service. Un système qui s'apparente alors à ce qui se fait dans le domaine des sciences de gestion et du management de la qualité.

2. Deuxième Partie – L'élaboration du PDU CANCA : une expertise d'usage, vecteur d'ingénierie concourante

INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE	97
2.1 LES DEPLACEMENTS, UNE THEMATIQUE DESORMAIS VOUEE A LA CONCERTATION	101
2.1.1 <i>L'agglomération niçoise, au cœur d'une conurbation urbaine saturée par des déplacements en véhicules particuliers</i>	102
2.1.2 <i>Avant la loi sur l'intercommunalité : un territoire cloisonné, une participation en chambre</i>	108
2.1.3 <i>Après la loi sur l'intercommunalité : quand l'échelle intercommunale oblige à la cohérence territoriale</i>	114
2.2 GRILLE DE LECTURE DE LA PARTICIPATION INSTITUTE POUR L'ELABORATION DU PDU CANCA	125
2.2.1 <i>La démarche participative du PDU CANCA</i>	125
2.2.2 <i>Le processus participatif du PDU CANCA</i>	132
2.2.3 <i>Les aboutissants de la participation instituée pour le PDU CANCA</i>	137
2.3 LES IMPACTS DE LA PARTICIPATION DES ASSOCIATIONS SUR LES SOLUTIONS ET LES MISES EN ŒUVRE RETENUES POUR LE PDU CANCA	144
2.3.1 <i>Une assistance à maîtrise d'ouvrage : proposition de solutions à mettre en œuvre.</i>	144
2.3.2 <i>Une assistance à maîtrise d'œuvre : partage de savoir-faire</i>	150
2.4 L'EXEMPLE DU PDU CANCA : ESQUISSE D'UN URBANISME CONCOURANT	156
2.4.1 <i>Les signes d'une ingénierie concourante</i>	157
2.4.2 <i>Les limites du processus</i>	167
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	175

Introduction de la deuxième partie

Dans sa thèse sur la concertation productive dans les plans de déplacements urbains, Nicolas Louvet rappelle qu'en « 1985, la revue *Métropolis* publie un numéro spécifique "Plan de déplacements urbains"¹⁵⁰ qui, s'appuyant sur le bilan des premières expériences volontaires de PDU (à l'époque version Loi d'orientation des transports intérieurs : Loti), met en exergue la place prépondérante tenue par la concertation dans l'élaboration des documents. Le débat est introduit par un article de la Direction des transports terrestres (DTT) caractérisant la concertation et la communication comme un point essentiel du Plan de Déplacements Urbains, et il se conclut par un article de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) rappelant que le Secrétariat d'État au transport lui-même considère le PDU tout autant comme un outil de concertation que comme un outil de planification. »¹⁵¹

Les PDU sont des objets hybrides à la fois outils de planification et de concertation. Malgré un bilan en demi-teinte¹⁵² des premières générations de PDU, la tendance a été de laisser une place croissante au volet concertation, au détriment parfois de celui de la planification. En effet, la participation des citoyens à l'élaboration de la planification des déplacements urbains ne s'affiche plus seulement en aval d'un document déjà abouti et qu'il convient d'entériner après enquête publique, mais de plus en plus souvent en amont, dès la définition des orientations.

La recherche d'une participation plus large, faisant intervenir l'ensemble des parties prenantes relativement tôt dans le processus, vise à mobiliser une diversité d'expertises. Ceci n'est pas sans rappeler les exigences de l'ingénierie concurrente issue du domaine du génie industriel. Son caractère « constructiviste » suppose la présence de différents acteurs en vue de profiter de multiples connaissances dès la phase amont de la conception industrielle. Le transfert du champ de l'ingénierie à celui de l'urbanisme a été proposé en vue

¹⁵⁰ Revue *Métropolis*, PDU premiers bilans, n° 68-69, 3^{ème} trimestre 1985.

¹⁵¹ Louvet Nicolas, 2005, *Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale : le cas des plans de déplacements urbains*, Thèse en aménagement, ENPC, p. 61.

¹⁵² Offner Jean-Marc, 2006, *Les plans de déplacements urbains*, La documentation française, Paris.

de favoriser le passage d'un modèle linéaire, séquencé, rythmé par des solutions prédéterminées, à un modèle davantage systémique, négocié et producteur d'innovations.

L'ambition de ce transfert pose quatre grandes questions :

- Dans quel contexte cette ambition d'action collective, focalisée entre autres sur l'utilisateur, émerge-t-elle ?
- De quelle manière s'opère un tel modèle de production collective entre les usagers, l'autorité institutionnelle et les différentes catégories « d'experts professionnels » (techniciens institutionnels, consultants) ?
- Quels sont les impacts concrets de la participation des usagers sur les solutions et les orientations retenues pour le projet mis en débat ?
- Quels sont les critères qui permettent de faire le rapprochement avec un modèle d'ingénierie concourante et quelles sont les limites à l'aboutissement d'un tel modèle ?

Pour répondre à ces questions, nous avons choisi d'interroger finement un premier dispositif participatif. Nous avons retenu la démarche participative instituée pour élaborer le PDU CANCA. Issu de la recherche PREDIT, cet exemple nous est apparu pertinent du fait que la procédure mise en place s'apparentait à un modèle de conception collective avec, entre autres, la présence de représentants de la société civile. Notre regard s'est porté sur les groupes de travail menés en amont. Ces réunions thématiques (stationnement, marchandises, intermodalité, modes doux) ont permis de réunir les représentants des différentes parties prenantes. L'objectif étant de profiter des différents points de vue pour constituer le document de planification devant être présenté ultérieurement en enquête publique. Plusieurs acteurs ont ainsi été réunis autour de la table : élus, techniciens des communes de l'agglomération, bureaux d'études spécialisées ou encore associations d'utilisateurs, de commerçants ou de défense de l'environnement.

À partir d'une mise en contexte, nous serons amenés dans un premier temps à appréhender les notions de concertation¹⁵³ et de planification des déplacements urbains sur le territoire azurien. À partir d'une approche chronologique, nous montrerons de quelle manière s'est développée la concertation dans ce domaine, en revenant notamment sur les modalités de mises en œuvre développées dès les premières versions de PDU. Initialement cloisonnée et réalisée en chambre, la démarche PDU laisse désormais de la place à l'ensemble des

¹⁵³ Nous utilisons ici le terme de concertation selon son sens le plus large afin d'appréhender les différents degrés d'intensité démocratique : de l'information à la participation.

parties prenantes. La concertation se veut la plus large possible et la participation citoyenne s'affiche dès la phase amont de l'élaboration du document de planification.

Dans un second temps, nous mènerons une analyse procédurale de la démarche participative instituée dans le cadre de l'élaboration du PDU CANCA. Ce type d'analyse vise à aboutir à une grille de lecture de la participation en vue de formaliser des articulations entre les tenants et les aboutissants de la démarche. À partir des entretiens semi-directifs réalisés auprès des participants, nous inspecterons le dispositif participatif selon trois angles.

- Sa démarche, en vue de comprendre les objectifs assignés au dispositif, le portage politique associé ainsi que les modes de sélection des participants.
- Son processus, afin d'éclairer le déroulement des réunions de travail, les modalités de prise de parole ainsi que les rôles affectés à chacun des participants.
- Ses aboutissants, pour appréhender les logiques d'investissement des acteurs, les différentes formes d'expertises mobilisées ainsi que la productivité substantielle issue de la démarche participative.

Nous serons alors à même de montrer les décalages entre les ambitions collectives affichées par les objectifs de la démarche et une production perçue comme le fruit du travail des bureaux d'études. Ce constat traduit alors le fait que la plus-value substantielle de la participation des associations n'est appréhendée par aucun des participants.

Cette analyse procédurale de la participation nous invite par ailleurs à procéder dans un troisième temps à une analyse substantielle de celle-ci. Il s'agit de réaliser l'exercice de la mise en exergue des impacts concrets de la participation des représentants associatifs sur les solutions et les orientations retenues pour le projet mis en débat. À partir d'une lecture transversale des différents documents, nous serons à même d'apporter des réponses à cette question des impacts. Nous montrerons que les propositions faites par les représentants d'usagers leur permettent de se positionner à la fois en tant qu'assistance à maîtrise d'ouvrage, du fait qu'ils aident l'autorité dans la définition de problèmes, mais aussi comme assistance à maîtrise d'œuvre, étant donné que leur savoir-faire pratique, acquis de leur expérience d'usager, leur offre l'opportunité de s'impliquer dans l'action afin de transmettre leur expérience.

Dans un quatrième et dernier temps, nous serons amenés à nous interroger sur le modèle de conception collective illustré par l'exemple niçois. Si les principes d'une ingénierie concourante se dessinent au travers de ce dispositif participatif, notre intention sera alors d'en déterminer les principales caractéristiques ainsi que les limites. Tout d'abord, nous

exposerons les rapprochements possibles avec l'ingénierie concourante à partir d'une corrélation avec quatre des fondements caractéristiques d'un tel mode de conception, à savoir: (1) l'accroissement du rôle de la conception dans le processus de développement, (2) l'amélioration de la prise de décision conjointe, (3) la formation d'équipes « multicompetences », (4) l'intégration des utilisateurs dans le processus de conception. Ensuite, nous ferons apparaître deux principales limites à la réalisation aboutie de cette conception collective. Des limites qui apparaissent au niveau des objectifs de la démarche participative et des marges de manœuvre laissées aux représentants de la société civile pour participer.

2.1. Les déplacements, une thématique désormais vouée à la concertation

Si le contexte urbain azuréen n'a pas totalement changé, il semble que l'élaboration d'un document de planification des déplacements à l'échelle de l'agglomération niçoise soit annonciatrice de changements, du moins dans la manière de conduire la politique des déplacements. En effet, les différents acteurs institutionnels sont dorénavant amenés à travailler collectivement et à s'ouvrir à l'ensemble des acteurs intéressés par cette question des déplacements urbains, comme c'est le cas avec les usagers, voire plus globalement avec la société civile. De manière générale, les démarches de concertation se sont ainsi succédé, passant de groupes de travail pour planifier les déplacements urbains à des réunions publiques concernant le futur schéma des transports Nice Côte d'Azur. L'un des discours du Maire de Nice, et Président de la communauté urbaine Christian Estrosi, à propos de cette dernière démarche de concertation, souligne qu'il s'agit de « *tout entendre, tout écouter, prendre en compte toutes les considérations* »¹⁵⁴.

Ce discours au fort accent politique illustre assez largement l'attrait des acteurs institutionnels pour une démocratie plus participative. Néanmoins, le temps d'une planification cloisonnée et confinée au sein des services techniques n'est pas si loin. Aussi, nous souhaitons tout d'abord revenir sur la problématique des déplacements telle qu'elle se dessine sur le territoire niçois et plus largement azuréen, pour ensuite montrer que cette question des déplacements est aujourd'hui vouée à la concertation, voire même à la participation.

Pour présenter les éléments de contexte de notre premier cas d'étude et appréhender la montée d'une participation des usagers, voire plus largement des citoyens, à la planification des déplacements, notre propos sera orienté selon les interrogations suivantes :

- De quelle manière ont évolué les logiques de déplacement sur le territoire azuréen ?
- De quelle manière s'opérait la question de la participation, dans le cadre de la planification des déplacements, avant la constitution de la communauté d'agglomération niçoise ?
-

¹⁵⁴ Discours de Christian Estrosi, Maire de Nice et Président de Nice Côte d'Azur, tenu le vendredi 09 octobre 2009 pour présenter le schéma de transports Nice Côte d'Azur.

- Qu'en est-il suite à la création de cette structure intercommunale et comment s'entrecroisent alors les questions de participation et de déplacement ?

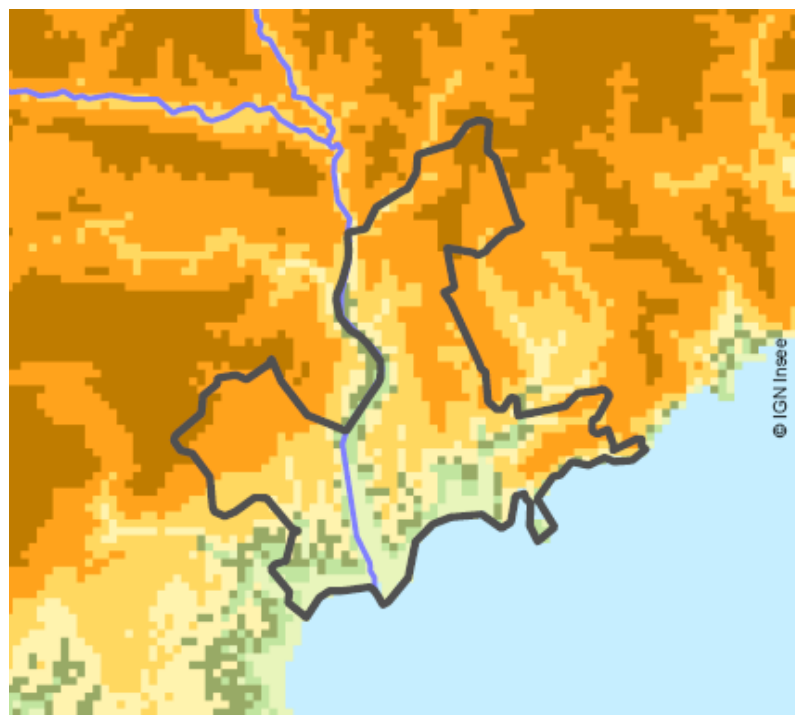
Au cours de ce premier chapitre, nous serons ainsi amenés à montrer l'émergence et l'importance actuelle d'une participation citoyenne dans le cadre de la planification des déplacements azuréens. Dans un premier temps, et à partir d'un état des lieux des déplacements d'hier à aujourd'hui, nous présenterons une mise en contexte territorial de l'agglomération niçoise. Nous montrerons qu'elle est confrontée à une problématique des déplacements complexe (topographie contraignante, congestion automobile, offre de transports en commun inégalement développée) rendant nécessaire son engagement sur différentes actions publiques liées au transport (mise en œuvre d'un PDU communautaire, mise en place d'une délégation de service public, réalisation de lignes de transport en commun en site propre, etc.). Afin d'appréhender les engagements de l'intercommunalité et les « modes de faire » mobilisés pour mener à bien la politique des déplacements, nous focaliserons notre regard sur deux périodes charnières (avant et après la création de l'agglomération), ainsi que sur deux objets fédérateurs de cette politique publique : PDU et schéma de transport en site propre. Pour appuyer notre mise en contexte, nous profiterons de la recherche-action PREDIT et de l'analyse menée sur la première ligne de tramway et sur le projet d'extension du réseau de TCSP. Dans un deuxième temps, nous reviendrons, par conséquent, sur la période pré-intercommunale. Notre regard se focalisera alors sur les expériences antérieures de PDU, ainsi que sur les prémices du projet de tramway initialement « niço-niçois ». Dans un troisième temps, notre mise en regard nous amènera à nous intéresser à la période post-intercommunale. Nous reviendrons ainsi sur la mise en œuvre de la première génération de PDU dits communautaires et sur le projet d'extension du réseau de tramway à l'échelle de l'agglomération, caractéristique du schéma des transports Nice Côte d'Azur porté désormais par la communauté urbaine.

2.1.1. L'agglomération niçoise, au cœur d'une conurbation urbaine saturée par des déplacements en véhicules particuliers

Le territoire azuréen décrit une conurbation urbaine vaste, enclavée entre la mer Méditerranée au sud et le relief du moyen pays au nord. Cette conurbation, contrainte par la topographie du site comme l'illustre la carte 3 ci-dessous, s'étend par conséquent sur la

2.1 Les déplacements, une thématique désormais vouée à la concertation

bande littorale sur laquelle se concentrent 940 000 habitants¹⁵⁵ de Mandelieu-la-Napoule à la frontière Italienne. La carte 4 illustre, quant à elle, la densité de population et l'étalement urbain de la Côte d'Azur.

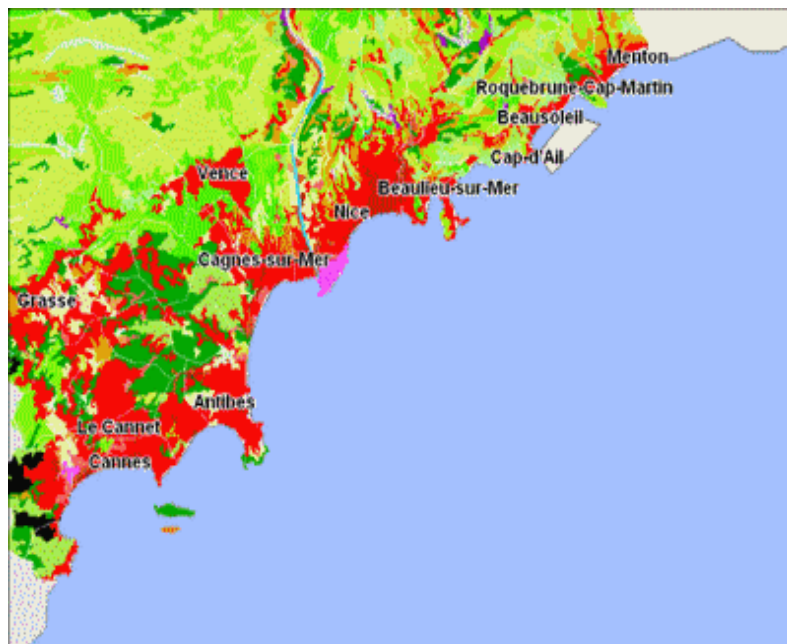


Carte 3 : Relief et hydrographie du territoire de la CANCA et de sa périphérie

Source : Portrait de territoire. CA Nice Côte d'Azur – INSEE – Consulté sur le site de l'Agence des Déplacements et d'Aménagement des Alpes-Maritimes (ADAAM)

Légende : Périmètre de la

□ CANCA



Carte 4 : Étalement urbain de la Côte d'Azur

Source : Observatoire du littoral. Consultée sur le site de l'observatoire du littoral,

<http://www.littoral.ifen.fr/Scot-et-developpement-durable.174.0.html>

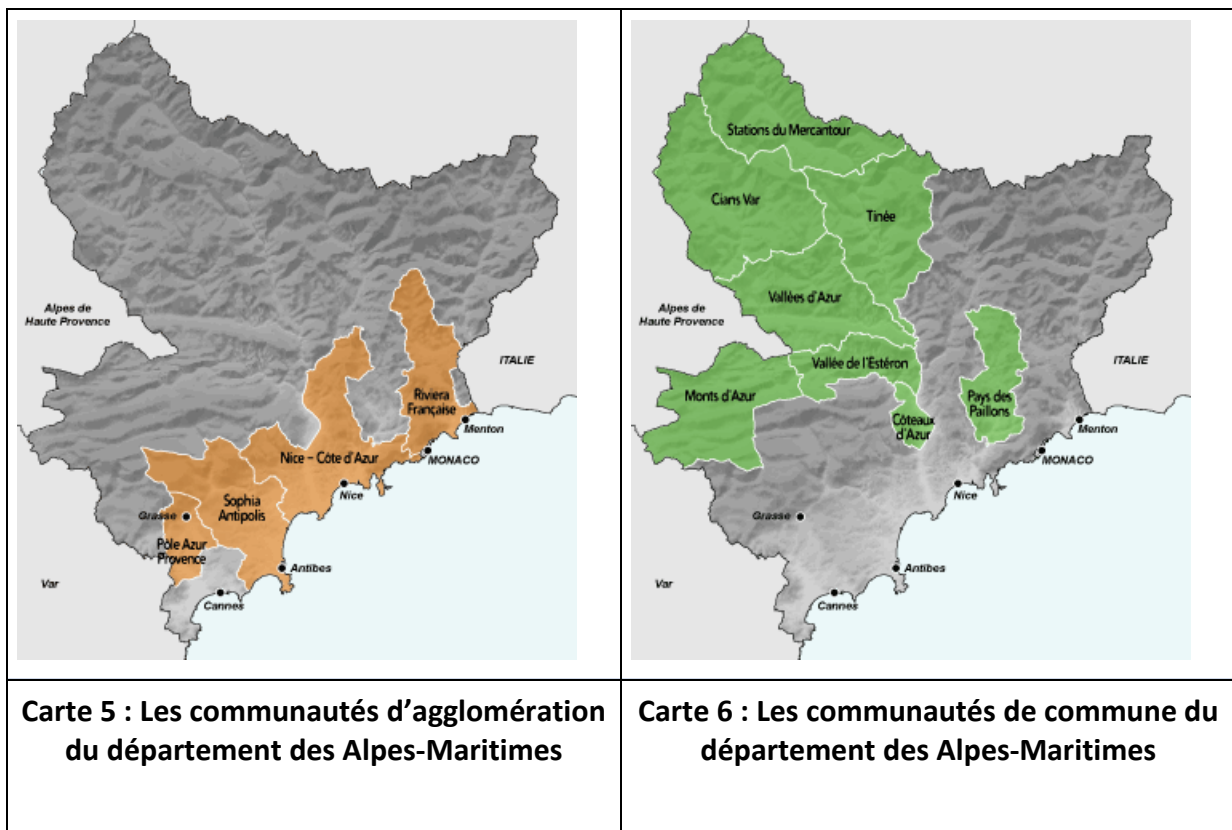
Légende : Les espaces artificialisés (urbanisés) figurent en rouge

¹⁵⁵ Ville de Nice – Direction générale des travaux, Direction des Transports et de la circulation, Plan de déplacements urbains, décembre 2000.

Deuxième partie – L'élaboration du PDU CANCA : une expertise d'usage, vecteur d'ingénierie concourante

Si cette conurbation urbaine constitue un tissu urbain dense et quasi homogène, les plus fortes densités de population se localisent sur le territoire de la CANCA avec 1527 habitants au kilomètre carré¹⁵⁶. L'écart significatif avec sa voisine, la communauté d'agglomération de Sophia Antipolis (CASA), dont la densité de population est de 710 habitants au kilomètre carré, s'explique notamment par des développements urbains décalés dans le temps. Alors que l'urbanisation des années 1960 ne se limitait qu'à Nice et à sa périphérie, elle s'est développée durant les décennies suivantes vers l'ouest du département. Avec, entre autres, la présence de la technopole de Sophia-Antipolis, l'urbanisation s'est développée au profit de villes telles que Saint-Laurent-du-Var, Cagnes-sur-Mer ou encore Antibes et Villeneuve-Loubet. Cette croissance confirme ainsi l'idée d'un continuum urbain aux logiques de développement et de dynamisme qui dépassent bien évidemment les frontières des différents territoires institutionnels.

En termes de territoires institutionnels, quatre communautés d'agglomération¹⁵⁷ se localisent sur la bande littorale, alors que l'arrière-pays du département des Alpes-Maritimes est constitué de plusieurs communautés de communes, comme l'illustrent les cartes 5 et 6.



Source : l'agence des déplacements et de l'aménagement des Alpes-Maritimes

¹⁵⁶ SUD INSEE l'essentiel n° 48 – mars 2002, INSEE.

¹⁵⁷ CAPAP : communauté d'agglomération pôle azur Provence ; CASA : communauté d'agglomération Sophia-Antipolis ; CANCA ; CARF : communauté d'agglomération de la Riviera Française.

2.1 Les déplacements, une thématique désormais vouée à la concertation

Au cœur de ce système territorial, la communauté d'agglomération Nice Côte-d'Azur se compose des 24 communes représentées sur la carte 7 ci-dessous et compte approximativement 500 000 habitants, soit la moitié de la population de l'ensemble du département des Alpes-Maritimes¹⁵⁸. Nice, sa ville centre, est aussi le chef-lieu du département. Elle possède par conséquent les équipements métropolitains structurants, tels que l'aéroport, les universités ou encore les équipements administratifs, pour ne citer que les principaux. Cinquième ville française¹⁵⁹, Nice est aussi au cœur de l'économie de l'agglomération, voire plus largement du département, avec la plus importante offre d'emplois. Aussi neuf emplois sur dix se répartissent entre les trois premières villes de l'agglomération, la ville de Nice proposant 133 200 emplois contre 11 800 pour la ville de Saint-Laurent-du-Var et 11 200 pour celle de Cagnes-sur-Mer¹⁶⁰.



Carte 7 : Carte de la CANCA – Les communes de l'agglomération

Source : réalisée sous Adobe Illustrator à partir de données INSEE

Si la ville de Nice génère 206 000 déplacements journaliers, soit un trafic qualifié d'intense par l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE), l'analyse des déplacements s'inscrit dans un ensemble territorial bien plus vaste. En effet, trois autres pôles d'emplois, localisés au-delà des frontières de la CANCA, génèrent d'importants flux

¹⁵⁸ SUD INSEE l'essentiel n° 48 – mars 2002, INSEE. <http://www.adaam06.fr/var/plain/storage/original/application/07bfa9497a542cb4b557cadbed63696e.pdf>.

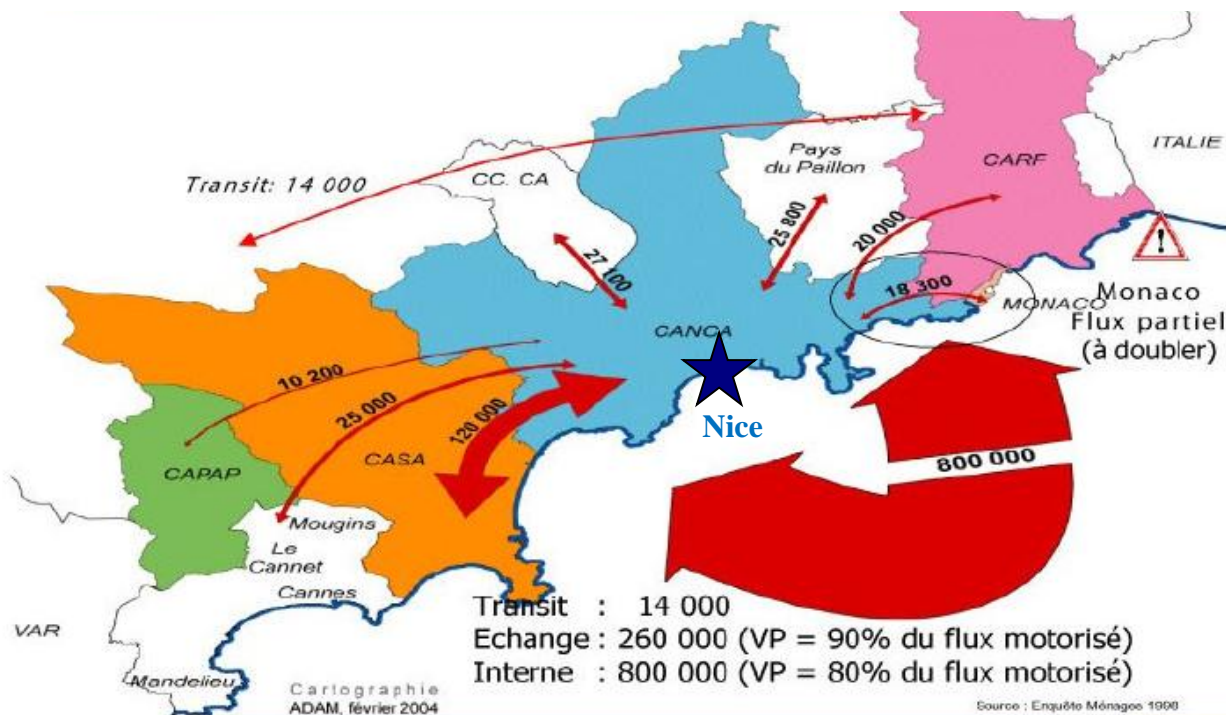
Aujourd'hui la communauté urbaine Nice Côte d'Azur compte 27 communes, avec en plus celles de Carros, Lantosque et Utelle, soit approximativement 13 500 habitants de plus.

¹⁵⁹ Source INSEE - Recensement 2006.

¹⁶⁰ SUD INSEE l'essentiel n° 48 – mars 2002, INSEE.

Deuxième partie – L'élaboration du PDU CANCA : une expertise d'usage, vecteur d'ingénierie concourante

pendulaires. Il s'agit de la technopole de Sophia-Antipolis à Valbonne (localisée sur la CASA), de la zone industrielle de Carros-le-Broc dans la plaine du Var (localisée à la frontière nord-ouest de la CANCA) et de la Principauté de Monaco, située quant à elle, à l'est de la communauté d'agglomération. L'analyse des déplacements révèle ainsi un système territorial complexe, composé de flux multiples qui lient la CANCA aux territoires périphériques. La carte 8, représentée ci-dessous, donne un aperçu de ces flux. Bien qu'ils ne concernent que les déplacements effectués en voiture, cette cartographie reste pour autant significative puisque la voiture demeure le mode de transport le plus convoité. En effet, la population azurée s'avère particulièrement mobile, avec un nombre de déplacements moyens relativement élevé. L'automobile reste le mode de déplacements le plus répandu, même si les premiers résultats de l'enquête ménage déplacements de 2009 font apparaître un recul de l'utilisation de la voiture à l'échelle du département¹⁶¹.



Carte 8 : Nombre de déplacements en voiture réalisés par jour et par personne sur la bande côtière

Source : Agence des déplacements et de l'aménagement des Alpes-Maritimes, février 2004, consultée sur : <http://www.adaam06.fr>

¹⁶¹ Le nombre de déplacements par jour et par personne pour le département des Alpes-Maritimes est égal à 3.83 contre 2.9 pour la moyenne nationale. Les résultats de la dernière enquête ménage déplacements font par ailleurs apparaître une baisse du nombre de déplacements par jour et par personne à 3,27 qui s'explique notamment par l'arrivée du tramway et les changements de comportement.

2.1 Les déplacements, une thématique désormais vouée à la concertation

En effet, en termes de pratiques de déplacements sur le territoire de la CANCA, la part modale de la voiture est de 60%, contre 30% pour la marche, 6% pour les transports en commun et 4% pour les deux roues¹⁶². Si la part de l'automobile est similaire aux autres agglomérations de province, celle attribuée aux transports collectifs est par contre plus faible. Ce déséquilibre modal peut s'expliquer notamment par une offre de transport déséquilibrée ou encore par l'incidence de la topographie du site.

D'une part, l'offre de transport en commun ne permet pas de concurrencer l'utilisation de la voiture particulière. Elle pâtit notamment d'infrastructures ferroviaires peu performantes et de réseaux (ferroviaire et urbain) déconnectés qui n'offrent par conséquent que peu d'alternatives. Par ailleurs, les infrastructures routières, outre le fait qu'elles permettent d'assurer la liaison avec l'arrière-pays, structurent fortement le territoire azuréen d'est en ouest selon trois principales liaisons : (1) par l'autoroute A8 au nord des communes du littoral ; (2) par la route départementale 6098 en bord de mer ; (3) par la route départementale 6007 davantage en cœur de villes et qui prend la forme d'une autoroute urbaine. Par conséquent, cette hiérarchisation des infrastructures favorise les déplacements en véhicules particuliers, même si des problèmes de saturation se font désormais ressentir. D'autre part, la topographie du site apparaît comme un facteur explicatif du choix modal puisque le relief du moyen pays dessine un paysage collinaire. Le territoire de la CANCA se compose de deux vallées : la vallée du Paillon à l'est de la ville de Nice et la vallée du Var, à l'ouest. Cette configuration apparaît comme une entrave au développement des transports publics sur les collines où les habitants sont plus facilement captifs de leurs véhicules particuliers.

Ces constats permettent d'identifier les principales difficultés d'organisation et de planification des déplacements urbains. Ces difficultés se définissent notamment par une concentration des infrastructures routières et ferroviaires en parallèle de la bande côtière, par des problèmes de congestion automobile notamment à cause du transit en ville, entre villes et aux embouchures des vallées, mais aussi par une offre limitée de transports en commun sur les collines et entre les différentes communes.

La politique des déplacements développée par la CANCA se heurte donc à d'importants déséquilibres modaux, à des problèmes de congestion automobile, comme à l'absence

¹⁶² SUD INSEE l'essentiel n° 48 – mars 2002, INSEE. Là encore notons que les premiers résultats de l'enquête ménage déplacement 2009 font apparaître une nette évolution de la part modale des transports en commun avec plus de 10 %. Ceci s'explique notamment par la mise en service de la première ligne de tramway et la tarification unique à 1 euro. (source : <http://www.cg06.fr/cms/cg06/upload/servir-les-habitants/fr/files/transports-ppt-emd.pdf>, consulté le 06/09/2010).

d'une politique commune et fédératrice. Que ce soit à l'échelle du département ou de l'agglomération, les transports urbains représentent aujourd'hui un axe majeur de l'action publique locale. En tant qu'axe dominant de ses politiques publiques, la CANCA s'est donc engagée sur différents volets : mise en œuvre d'un PDU communautaire, mise en place d'une délégation de service public, réalisation de lignes de transport en commun en site propre. Levier important de dynamisme territorial, la politique de déplacements urbains représente aussi un pari pour l'agglomération puisqu'elle s'inscrit entre des changements d'objectifs et de méthodes qui marquent ainsi l'évolution de tout un territoire.

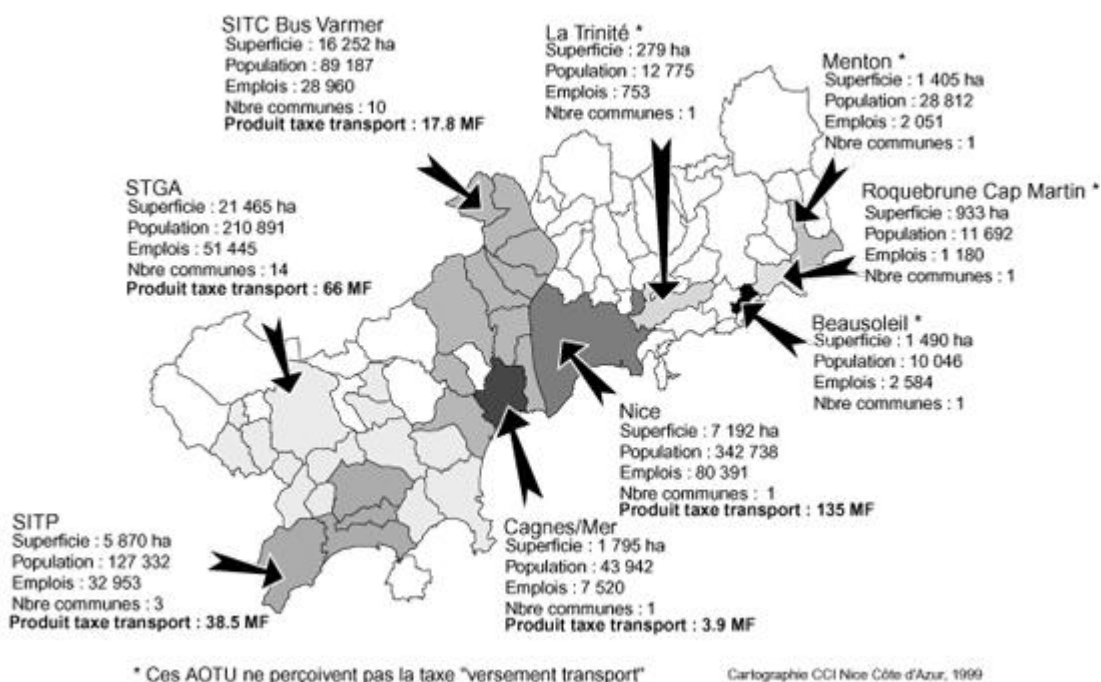
Pour attester de ces changements, nous proposons maintenant de nous interroger plus précisément sur la question de l'élaboration de la planification des déplacements urbains, au travers des différentes générations de PDU. Nous souhaitons par conséquent interroger la démarche d'élaboration de deux versions de PDU : une première version, celle du PDU niçois version LAURE réalisée avant la loi sur l'intercommunalité. Une seconde version, celle du PDU communautaire CANCA, caractéristique alors de la nouvelle coopération intercommunale.

2.1.2. Avant la loi sur l'intercommunalité : un territoire cloisonné, une participation en chambre

Avant que la loi Chevènement vienne fédérer les communes de l'agglomération niçoise, le territoire azuréen était marqué par un fort « cloisonnement ». Les projets territoriaux étaient pour la plupart déconnectés les uns des autres et bornés par les frontières communales. Pour mieux appréhender la politique des déplacements actuelle, revenons sur ce contexte pré-intercommunal à partir des deux principaux projets déplacements que sont le PDU et projet de tramway. Deux projets qui apparaissent d'autant plus fédérateur de la politique des déplacements puisque la première ligne de tramway est au cœur du scénario soutenu par le PDU niçois version LAURE, alors que le schéma d'extension du réseau de TCSP est aujourd'hui reconnu comme le projet fédérateur en termes de transports urbains communautaires.

2.1.2.1. À chacun son PDU ou le modèle d'une planification « égocentrique » : l'exemple du PDU niçois version LAURE

Depuis la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, dite loi LAURE, trois autorités organisatrices des transports urbains et un syndicat intercommunal des transports collectifs (SITC) se sont attelés à l'exercice de réalisation d'un plan de déplacements urbains : Nice, Cagnes-sur-Mer, la Trinité et le SITC Bus Varmer (regroupe 7 communes dont Saint-Laurent-du-Var, La Gaude, Saint-Jeannet, et Vence, rattachées par la suite à la CANCA). Soit sept communes et 450 000 habitants de l'agglomération niçoise impliqués au préalable dans l'expérience de planification des déplacements.



Carte 9 : Autorités organisatrices des transports urbains et syndicats intercommunaux des transports sur le territoire azuréen

Source : chambre de commerce et d'industrie Nice Côte d'Azur, consultée sur http://www.ccinice-cote-azur.com/publication/dossiers_eco_cms/archives/dossier_eco/dos-eco-05.htm

Pour les territoires de Cagnes-sur-Mer, de La Trinité et de Bus Varmer il s'agit d'un premier essai de planification. Seule la ville de Nice présente une expérience antérieure dans la planification de ses transports urbains avec un premier PDU version LOTI, daté de 1985. Ces quatre premiers essais de planification des déplacements sont un premier constat de

cloisonnement territorial, au sens où la réflexion s'est limitée aux stricts périmètres de transports urbains de chacune des autorités. La ligne 1 du tramway inscrite dans la seule commune de Nice en est un exemple¹⁶³.

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

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

- Le projet étant monocommunal seul le maire et ses représentants ont été rattachés au projet. Le portage politique du document est principalement attribué au conseiller municipal, Dominique Monleau.
- Du point de vue de la maîtrise d'ouvrage, les compétences techniques sont restées au cœur des services transports et circulation de la ville de Nice. Le chef délégué aux transports et à la circulation a été désigné responsable de la démarche alors que la responsable du service circulation de la mairie a été reconnue comme chargée de projet.
- Au-delà de ces acteurs clés, une structure annexe, la Mission Tramway s'est vue confier la charge du TCSP dont le rôle n'était pas, disait-elle alors, « *de faire des propositions mais d'apporter un projet déjà ficelé et de vérifier sa bonne intégration dans le document* »¹⁶⁴. En charge des études TCSP, elle joue le rôle de technicien externe aux services de la mairie, bien qu'elle y soit indirectement rattachée. Outre

¹⁶³ Notre objectif n'a pas été de s'intéresser plus précisément aux raisons explicatives de ce constat, nous relatons ici tout simplement le fait que cette première ligne de tramway « niço-niçoise » est un exemple concret de cloisonnement territorial.

¹⁶⁴ Entretien avec M Martinez de la mission tramway réalisé le 16/08/00, cité par Nicolas Louvet in « *Les conditions d'une concertation productive : le cas des PDU* », Thèse de Doctorat LATTIS/ENPC, 2005.

2.1 Les déplacements, une thématique désormais vouée à la concertation

cette fonction, la Mission Tramway s'est aussi vue attribuer la tâche d'informer, d'écouter et d'impliquer la population par l'intermédiaire de lieux de permanence.

- On retrouve aussi quelques représentants externes comme la SEMIACS, exploitant des transports en commun, le service des grands travaux et de la voirie de Nice et l'agence municipale d'urbanisme en charge de relire le projet final.

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

Trois étapes clés sont alors caractéristiques de son élaboration¹⁶⁵ :

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

Afin de mieux appréhender la méthode de travail qui a été mise en place, revenons plus précisément sur cette deuxième étape qui a permis d'élaborer le document de planification.

Parce que la ville de Nice a traduit les objectifs prescriptifs du plan de déplacements urbains comme l'opportunité « *d'améliorer le cadre et la qualité de la vie* »¹⁶⁶, le PDU niçois a été défini en fonction « *d'un projet de ville attractive, accueillante, agréable à vivre pour tous les résidents comme pour les visiteurs* »¹⁶⁷. Les objectifs et les orientations annoncés dans le document ont par ailleurs été organisés en deux grandes parties : un important diagnostic qui représente plus de la moitié du document, puis des propositions de planification, traduites au travers d'un unique scénario : « *un scénario dynamique pour une nouvelle philosophie pour la ville* »¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Louvet Nicolas, 2005, *Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale : le cas des plans déplacements urbains*, Thèse en aménagement, ENPC.

¹⁶⁶ Ville de Nice – Direction générale des travaux, Direction des Transports et de la circulation, Plan de déplacements urbains, décembre 2000.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Ibid.

Pour l'élaboration de la partie diagnostic, l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains (la ville de Nice) a mené une analyse sectorisée à partir du zonage communal suivant :¹⁶⁹

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

À partir de ce zonage de la ville de Nice, les services techniques de la mairie de Nice ont mis en exergue différents enjeux territoriaux qui ont permis d'appuyer le scénario de planification des déplacements qui sera retenu. Ce scénario s'appuie sur deux grandes orientations (1/ Assurer la cohérence du développement urbain et du système de transport en adaptant les actions à la typologie des quartiers, 2/ Organiser le système de transport autour de centres d'échanges multimodaux, avec la mise en place d'axes forts de transports en commun – particulièrement pour l'accessibilité du centre-ville et en complément, aménager le réseau routier pour permettre le contournement du centre et le délestage du bord de mer.), auxquels sont associées des solutions en fonction du zonage communal proposé lors du diagnostic¹⁷⁰.

Par conséquent, l'approche développée est « sectorisée » et permet d'appréhender la problématique des transports à la seule échelle de la commune de Nice. La série d'enjeux et de problèmes essentiellement « niço-niçois » mis en exergue a donc inspiré un scénario de planification des déplacements fédéré autour d'une solution unique pour le territoire : le tramway. Présenté comme « *un système de transport en commun performant et moderne, qui s'inscrit dans une organisation générale rationnelle intégrant tous les modes de déplacement* »¹⁷¹, le tramway permet en effet de développer l'offre de transports en commun, de réaliser de nouveaux aménagements urbains plus sécurisés, intégrant le piéton

¹⁶⁹ Ville de Nice – Direction générale des travaux, Direction des Transports et de la circulation, Plan de déplacements urbains, décembre 2000.

¹⁷⁰ Comme exemple de solutions, il s'agit dans la ville centre de rééquilibrer l'utilisation de l'espace en faveur des piétons en intégrant les fonctions de la ville centre et touristique, dans la ville à consolider de favoriser la desserte en transports en commun ainsi que les deux roues et les piétons, ou encore sur la bande littorale de réduire l'effet de coupure provoqué par les infrastructures.

¹⁷¹ Ville de Nice – Direction générale des travaux, Direction des Transports et de la circulation, Plan de déplacements urbains, décembre 2000.

2.1 Les déplacements, une thématique désormais vouée à la concertation

et favorisant la redynamisation économique du centre-ville. Le tramway est donc présenté comme l'outil pertinent pour répondre aux objectifs prescriptifs du PDU niçois.

2.1.2.2. Quand le tramway est un projet de ville : retour sur une première ligne « niçoise »

Les origines de la première ligne de tramway remontent un peu avant la réalisation du PDU niçois version LAURE. Sa création a été actée suite aux délibérations du syndicat mixte pour l'étude d'un transport en commun en site propre à dimension intercommunale puis du conseil municipal de la Ville de Nice. Sous maîtrise d'ouvrage de cette municipalité, celle-ci a créé en février 1998, la Mission Tramway en charge du pilotage technique et de la communication autour des TCSP. Entièrement ancrée dans le territoire niçois, cette première ligne de tramway a été conçue indépendamment des autres réseaux de transports et n'a pas eu pour vocation de structurer l'ensemble de l'agglomération niçoise, mais seulement sa ville centre. Cet enjeu apparaît pour autant compromis puisque le tracé de cette ligne 1 a seulement été mis en concurrence avec certaines lignes de bus, par conséquent supprimées.

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

Entretien avec Philippe Vallouis, Chef de projet PDU, CANCA, réalisé le 11/04/2007

Aussi, il semblerait que ce projet de transports en commun en site propre ait été davantage conçu pour fédérer l'image des transports publics sur le territoire niçois. En effet, s'inscrivant dans un contexte marqué par la prégnance d'une politique à connotation avant tout routière, le maire de Nice de l'époque, Jacques Peyrat élu pour la première fois en 1995, présente son projet comme un tournant dans la politique locale. C'est ainsi que la stratégie municipale va se traduire plus concrètement par la volonté de mettre en place un TCSP de type tramway. Aussi, outre ses performances techniques qui en font un mode de transport efficace (fréquence, capacité, vitesse commerciale), le tramway est aussi perçu comme un objet de réaménagements urbains, voire comme un objet d'art urbain.

Le projet de la première ligne s'accompagne donc de solutions de réaménagements de l'espace public au profit du projet de ville attractive porté par le PDU niçois, version LAURE. En tant que projet urbain, il s'agit de créer des zones piétonnes, de requalifier l'espace public et d'initier un partage de la voirie limitant la place de la voiture en ville. Significativement, le

Deuxième partie – L'élaboration du PDU CANCA : une expertise d'usage, vecteur d'ingénierie concourante

projet de tramway niçois a permis, par la création de zones, de transformer certaines artères centrales de la ville. C'est le cas de l'avenue Borriglione, mais aussi de l'avenue de la République, deux avenues principales dans le maillage du territoire niçois. En termes de partage de la voirie, le projet de tramway a également permis de limiter les voies de circulation pour la voiture dans des artères centrales, telles que l'avenue Jean-Médecin. Enfin, en termes de requalification de l'espace public, le projet a initialisé la réhabilitation des places Masséna et Garibaldi, deux des plus importantes de la ville, en changeant notamment de mobilier urbain. Pour requalifier son espace public, la municipalité niçoise a même fait le pari d'inviter l'art dans ses rues en passant commande d'œuvres d'art. Ainsi, la calligraphie des stations de tramway a été laissée à l'artiste Ben, la place Masséna est aujourd'hui ornée des Bouddhas phosphorescents de l'artiste espagnol Jaume Plensa, ou encore les ponts de la gare Thiers et des Diables Bleus s'illuminent des néons bleus - en hommage au bleu d'Yves Klein - de l'artiste allemande Gunda Förster.



**Photographie 1 : Place Masséna - Nice
Réaménagement de l'espace public dans
le cadre du projet de ligne 1 du tramway**

2.1.3. Après la loi sur l'intercommunalité : quand l'échelle intercommunale oblige à la cohérence territoriale

L'héritage d'un territoire cloisonné, au sein duquel la planification des déplacements s'élabore de manière confidentielle selon chaque PTU, va inciter, dès la constitution de l'agglomération niçoise, à favoriser une plus grande cohérence territoriale. Les projets visant à fédérer le territoire vont se multiplier, alors que l'élaboration d'un premier document de planification des déplacements, cette fois-ci communautaire, va encourager une pratique désormais concertée.

2.1.3.1. Multiplication de projets fédérateurs pour le territoire.

Depuis le début des années 2000, les institutions territoriales telles que le conseil général, le conseil régional et la direction départementale de l'équipement, mènent une démarche de restructuration des transports en commun sur l'ensemble du territoire azuréen. Un contexte de cohérence territoriale se dessine alors. Il se traduit notamment par la multiplication de projets désormais fédérateurs pour l'ensemble du territoire comme la restructuration du réseau ferré, la restructuration du réseau urbain ou l'élaboration du premier schéma de transports en commun en site propre à l'échelle de l'intercommunalité de la CANCA. Plus précisément :

- La restructuration du réseau ferroviaire doit passer par un meilleur cadencement des trains de la Société Nationale des Chemins de Fer de France (SNCF) en vue d'offrir un service type omnibus. Une troisième ligne de Trains Express Régionaux (TER) entre Nice et Antibes avec un prolongement prévu jusqu'à Cannes doit être créée. Un pôle multimodal à Nice Saint-Augustin est mis en réflexion. Le service des lignes des Chemins de fer de Provence doit être amélioré pour offrir un service de navette au cœur de la vallée du Var. Les lignes desservant Drap et Breil doivent elles aussi être modernisées.
- La restructuration du réseau urbain s'impose tout autant. À l'échelle du département, le Conseil général des Alpes-Maritimes (CG06) a mené une politique de tarification unique des transports en commun en instaurant le voyage à 1 euro. Puis, en partenariat avec la communauté urbaine de Nice Côte d'Azur, la Communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis et la Principauté de Monaco, le CG06 a développé une billettique interopérable avec une carte Azur en expérimentation durant 3 mois de l'année 2010. Cette carte est par ailleurs sous la tutelle du syndicat mixte de transport des Alpes-Maritimes (SYMITAM), créé en mai 2005 afin « *d'améliorer la coordination dans les transports en commun, l'information des voyageurs et les mesures tarifaires des différents réseaux de transport des Alpes-Maritimes* »¹⁷².
- Le premier schéma de TCSP intercommunal se fonde, quant à lui, sur la réalisation d'un réseau de lignes de tramway. La première ligne de tramway de 8,5 km, en

¹⁷² Site internet du SYMITAM, consulté sur <http://symitam.fr/quisommesnous.html>.

Deuxième partie – L'élaboration du PDU CANCA : une expertise d'usage, vecteur d'ingénierie concourante

service depuis novembre 2007 et mise en œuvre par la ville de Nice, s'inscrit dans un réseau de transports en commun en site propre qui tend à se développer sur un ensemble de plus de 30 km. Différents projets de lignes sont ainsi en discussion et soumis à déclaration d'utilité publique :

- L'extension de la ligne 1 vers le quartier de l'Ariane à Nice.
- La ligne 2 vers Cagnes-sur-Mer
- La ligne 3 le long de la plaine du Var.

La mise en place d'un réseau de transports en commun en site propre se retrouve donc au cœur de la restructuration du réseau urbain de la CANCA, comme l'illustre la carte 10 ci-dessous.



Carte 10 : Extension du réseau de Tramway

Source : Communiqué de presse de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur; consulté sur <http://www.nicecotedazur.org/uploads/medias/tram.pdf>

Pour faire écho à la partie précédente sur la période de pré-intercommunalité, revenons sur ce schéma de transport orienté très largement autour d'un réseau de tramway et prévu désormais à l'échelle de l'agglomération niçoise. Associé dans un premier temps au territoire niçois, le projet de tramway est progressivement devenu un projet communautaire au point d'apparaître comme l'aiguillon de la construction intercommunale locale. Il est vrai que l'évocation d'un « réseau » a permis de mettre en évidence des interdépendances possibles entre les différentes communes de l'agglomération et, ainsi, de jeter les bases d'une coopération, voire d'un dialogue local. Si son élaboration ne s'appuyait pas, à rebours d'autres agglomérations (comme les tramways de Nantes ou Rennes), sur des relations

2.1 Les déplacements, une thématique désormais vouée à la concertation

intergouvernementales normalisées et stabilisées, le projet de Tramway a pu servir de moteur d'un rapprochement. Par ailleurs, l'ouverture de la première ligne, bien qu'elle soit « niço-niçoise », a désormais passé le test de « l'acceptabilité sociale », voire aujourd'hui celui d'une nouvelle demande locale. Ce qui permet, entre autres, de comprendre la mise en place d'un processus d'extension du réseau de TCSP.

2.1.3.2. Le PDU communautaire, un projet au service d'une planification concertée

Le PDU CANCA s'inscrit dans une démarche globale de mise en cohérence territoriale du point de vue des déplacements urbains. Le document de planification n'apparaît pas pour autant fédérateur de cette nouvelle politique globale, mais il s'apparente davantage à une note d'intention à l'horizon 2015. Dans ce sens, les intentions sont doubles. D'un point de vue technique tout d'abord, il convient de corréliser les différentes actions prévues sur le territoire. D'un point de vue pédagogique ensuite, il s'agit de changer les comportements en matière de déplacement. C'est donc volontairement que le document de planification est défini comme un « PDU de transition ».

« C'est annoncé comme un PDU de transition, mais bon, ce n'est peut-être pas à la hauteur des objectifs d'une communauté d'agglomération. Il y a donc des limites qui ont été clairement identifiées dans ce cadre-là »
Entretien avec Caroline Fabre, Chef de projet, ADAAM, réalisé le 18/06/2007.

« [Document] de transition parce que j'ai pris conscience, assez rapidement auprès des interlocuteurs, qu'après la ligne 1 du tramway, il y allait avoir un creux au niveau des financements. C'était inévitable et ce n'est pas une prétention, mais c'est l'approche un peu réaliste de dire que ce que l'on écrit : il faut que ce soit faisable. 100 000 millions d'euros pour un PDU sur 8 ans, ce n'est pas, avec 24 communes, insurmontable en termes de financement. Alors, transition parce qu'entre la ligne 1 qui était actée en 2015. C'est là qu'on a eu une discussion pas très avancée, à mon avis. J'ai dit : « Vous voulez qu'on s'arrête à 2013, on ferait un petit PDU dans le temps mais concentré », on aurait mis le paquet sur 6 ans, mais non, pas un PDU sur 5 / 6 ans. Donc on a penché sur 2015, avec l'idée qu'il y en avait qui n'allaient pas être contents parce que 2015, ça paraît très loin. Ça s'est avéré exact puisque certaines associations ont fait remarquer que pour 2015, on n'était pas très ambitieux et qu'il n'y avait pas grand-chose de prévu jusque-là. Donc, on a dit transition entre ligne 1 et une deuxième

fournée de TCSP plus lourde, la troisième ligne étant fonctionnelle, mais elle ne sera pas aboutie jusqu'au bout en 2015, ça, on le sait. C'était un peu prendre du recul avec ça, voilà pourquoi de transition. Face à deux gros projets structurants, 2007 on a fini la ligne de tramway, 2015 on aura fini les gros investissements de TCSP, donc, entre les deux, on peut faire beaucoup de choses » Entretien avec Philippe Vallouis, Chef de projet PDU, CANCA, réalisé le 11/04/2007.

Cette caractéristique « de transition » n'est pas sans poser certaines limites. Également appréhendé comme un document arrêté, pragmatique, avec des orientations bien identifiées, le PDU est caractérisé comme un document oscillant entre idéalisme et pragmatisme. Idéaliste d'abord. Les acteurs institutionnels n'attendent pas du PDU des actions territoriales fortes, obligatoires pour toutes les communes. Le PDU est davantage présent pour amorcer le changement dans les comportements, et en tant que PDU de transition, les acteurs mettent davantage leurs espoirs sur la prochaine version.

« Le PDU, c'est faire prendre conscience. Après, les mesures préconisées dans le PDU ne sont pas des mesures totalitaires » Entretien avec Hervé Paul, Maire de Saint-Martin-du-Var, réalisé le 11/06/2007.

« Manifestement, il y a aura un PDU phase 2. C'est une première phase [...]. On va vers une politique de transports en commun mais on y va doucement » Entretien avec Bernard Levère, Responsable de l'aménagement du domaine, CCI, réalisé le 14/06/2007.

« Le prochain PDU va être très important parce qu'il pourra tirer les enseignements. Il aura aussi à sa disposition un certain nombre de retours d'expérience des systèmes mis en place et les mentalités auront changé. » Entretien avec Guy Muller, Directeur adjoint en charge des projets d'infrastructure, CANCA, réalisé le 15/06/2007.

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

« Soit on décide d'être trop idéaliste et on pond un document qu'on n'aurait jamais pu mettre en œuvre. Soit on prend conscience qu'on ne peut pas tout faire, tout de suite, donc on essaye d'être pragmatique et de prendre des mesures, même si elles ne sont pas idéales. C'est déjà un début de voir ça comme l'amorce de l'évolution plutôt que comme la

2.1 Les déplacements, une thématique désormais vouée à la concertation

vision finale des objectifs à atteindre. » Entretien avec Hervé Paul, Maire de Saint-Martin-du-Var, réalisé le 11/06/2007

« Pragmatique parce qu'il y a eu des PDU précédents que j'ai regardés et on s'est dit O.K, ce sont des mots, mais au niveau quantification, je crois qu'au départ, il n'y avait pas de coûts. Une phrase représentait 2 ou 3 millions d'euros, donc c'est facile à dire, mais ce n'est pas la peine de le dire, si on ne peut pas le faire. Pragmatique dans le sens où, quand on l'écrit, c'est tenable dans le délai et dans le financement. [...] C'est passé de pragmatique à réaliste, il ne s'agit pas d'écrire mais de le faire. »
Entretien avec Philippe Vallouis, Chef de projet PDU, CANCA, réalisé le 11/04/2007.

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

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

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

Cette démarche participative s'est donc constituée autour d'un système d'acteurs ouvert permettant d'impliquer l'ensemble des acteurs territoriaux. Le comité de pilotage a regroupé certaines communautés riveraines et des représentants d'administrations de l'État (conseil général, conseil régional, chambre de commerce). En plus des services techniques de l'agglomération, le comité technique a regroupé les divers services techniques des administrations étatiques, ainsi que des organismes spécialisés comme l'Agence des Déplacements et de l'Aménagement des Alpes-Maritimes (ADAAM) et l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME). Ces mêmes techniciens ont été conviés aussi aux groupes de travail, en fonction des problématiques les concernant. À ces groupes de travail ont collaboré également des acteurs transports, tels que des exploitants (SNCF, ST2N), des transporteurs (Geodis Calberson, la poste, Carrefour) ou des

Deuxième partie – L'élaboration du PDU CANCA : une expertise d'usage, vecteur d'ingénierie concourante

représentants de pôles d'activités. La société civile y est aussi représentée par l'intermédiaire de représentants associatifs avec, entre autres, l'association de cyclistes urbains VIVA06, l'association des Amis du rail, les Droits du piéton, la Ligue contre la violence routière ou encore le GIR Maralpin (Groupement interdisciplinaire de réflexion sur les traversées sud alpines et l'aménagement du territoire Maralpin). La figure ci-dessous permet de schématiser l'organisation des niveaux de participation mis en place dans le cadre de l'élaboration du PDU CANCA.

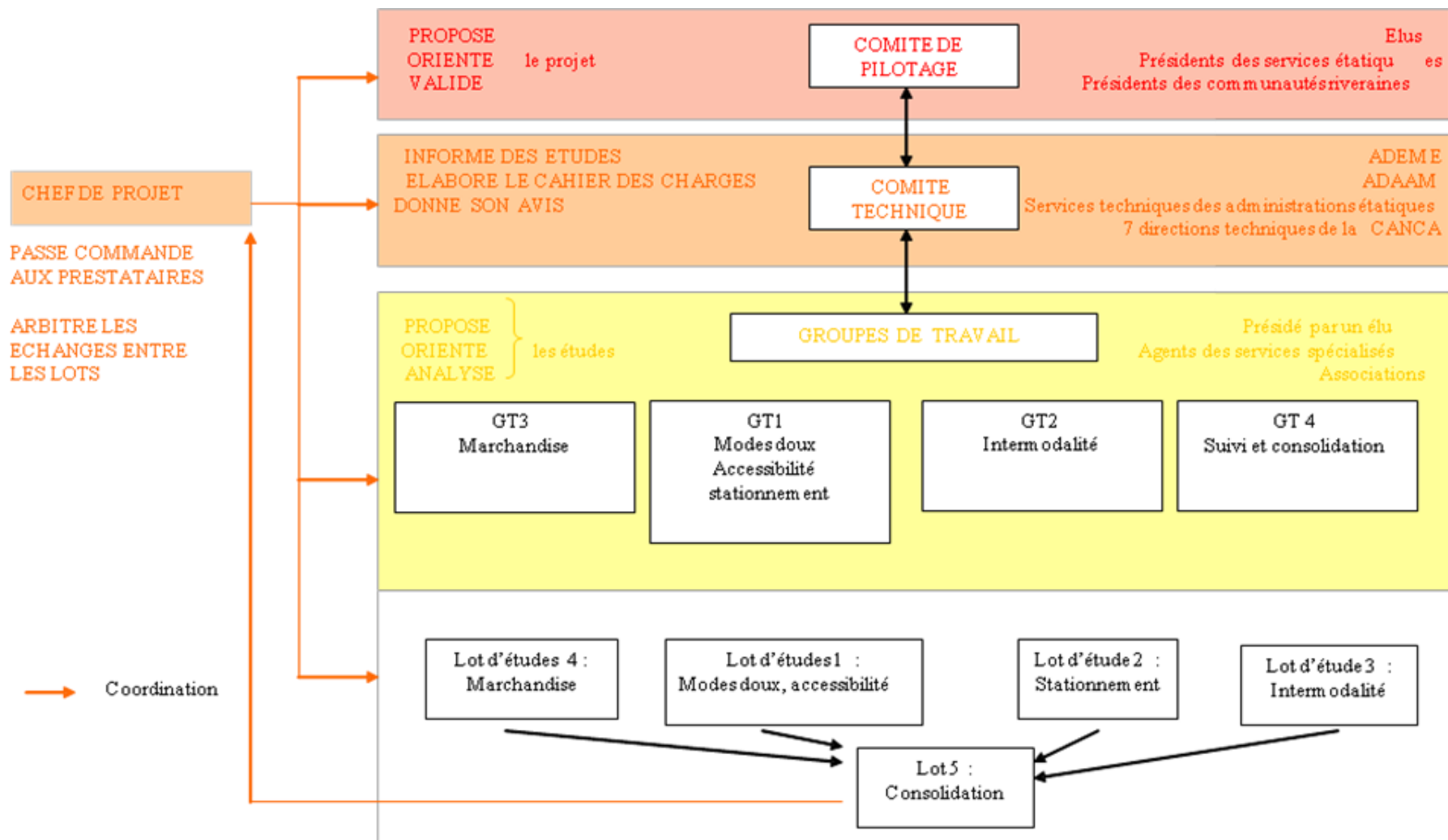


Figure 6 : Schéma organisationnel des niveaux de participation institués pour le PDU CANCA

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

« Comme la CANCA était en constitution, il y a eu peu de personnes qui se sont impliquées. J'ai associé la Direction de l'aménagement, après j'ai essayé, mais on sentait qu'eux, ils avaient leur SCOT en filigrane et chacun était bien occupé en gros. Voilà, tramway. Enfin, tout le monde avait, à ce moment, Guy Muller avait la DSP, la structure venait d'être créée et chacun avait pas mal de choses. J'ai donc fait cette activité plutôt en autonomie, d'entrée de jeu, faute de, et parce qu'on attendait quelque chose de moi et je n'allais pas attendre qu'on m'aide, alors que chacun avait ses grandes actions à mener. » Entretien avec Philippe Vallouis, Chef de projet PDU, CANCA, réalisé le 11/04/2007

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

« J'ai insisté pour que chaque groupe de travail soit présidé par un élu...C'était la première fois, en tout cas à la CANCA, qu'on faisait présider un groupe de travail par un élu. » Entretien avec Philippe Vallouis, Chef de projet PDU, CANCA, réalisé le 11/04/2007.

Comme autre rôle caractéristique, nous retenons aussi celui des bureaux d'études. Cinq consultants ont ainsi été recrutés pour répondre aux cinq lots d'études lancés par appel d'offre. Sélectionnés pour leur expertise technique, ils ont aussi été mandatés pour coordonner la concertation. En effet, le cahier des charges souligne que « Les différents consultants devront analyser les propositions des membres du comité technique et des

2.1 Les déplacements, une thématique désormais vouée à la concertation

groupes de travail afin de les intégrer dans leur production ou de justifier formellement leur non prise en compte »¹⁷³. Il tient donc aux bureaux d'études de prendre note des remarques émises lors des réunions des groupes de travail, afin de les intégrer au projet PDU. Plus spécifiquement, le bureau d'études CITEC, associé au lot 5 « Consolidation », a dû mener un travail de coordination auprès des différentes communes de l'agglomération. En effet, les différences entre les 24 communes de l'intercommunalité font qu'elles ne sont pas soumises aux mêmes enjeux, ni aux mêmes problématiques. De ce fait, elles n'ont pas toutes été conviées aux réunions des groupes de travail. Pour combler cette absence de concertation, le bureau d'étude CITEC a été l'instructeur d'une concertation en interne, directement auprès des communes. Par conséquent, il s'est fait le rapporteur du projet PDU final : présentation de l'avancement du projet et exposition des directives choisies pour leur territoire.

La complexité des déplacements et de leur organisation sur le territoire azuréen a rendu nécessaire l'engagement des autorités locales sur différentes actions publiques. La politique des déplacements portée communautairement se heurte au préalable aux problèmes de congestion automobile, à une offre de transport collectif déficiente ainsi qu'à une absence politique commune et fédératrice. Cet engagement se traduit aussi par des changements d'objectifs et de méthodes qui marquent ainsi l'évolution de tout un territoire.

Aussi le premier PDU communautaire s'est avéré annonciateur de renouveau, notamment dans la manière de conduire la politique des déplacements. Désormais vouée à la concertation, la planification des déplacements urbains a pendant longtemps été cloisonnée et confinée au sein des services techniques des communes. Concrètement, les PDU antérieurs, comme celui de Nice version LAURE, ont été réalisés en chambre, à partir d'un comité d'acteurs limité et selon une approche sectorisée qui a permis de fédérer le projet autour d'un scénario unique, pour lequel le tramway s'avérait être la solution technique plébiscitée.

Bien qu'associé au préalable à la ville centre, le projet de tramway va devenir un projet communautaire au point d'apparaître comme l'aiguillon de la construction intercommunale locale. L'évocation d'un « réseau » permet ainsi de mettre en évidence des

¹⁷³ CANCA - Direction des Transports, *Cahier des clauses techniques particulières*, 2 juin 2004.

interdépendances possibles entre les différentes communes de l'agglomération et de jeter les bases d'une coopération, voire d'un dialogue local.

Au travers du PDU CANCA, l'autorité vise à mettre en cohérence l'ensemble des nouvelles mesures prises à différentes échelles territoriales et favorise ainsi un large travail coopératif visant à impliquer l'ensemble des acteurs territoriaux et des parties prenantes. Ce changement de méthode se traduit de deux manières. Tout d'abord, par la mise en place d'une démarche participative structurée selon trois niveaux de participation afin de solliciter un large panel de participants : de l'élu à la société civile. Ensuite, par l'élaboration d'un jeu d'acteurs spécifiques visant à justifier les rôles de chacun.

2.2. Grille de lecture de la participation instituée pour l'élaboration du PDU CANCA

Après avoir mis en exergue la montée de la participation citoyenne dans le cadre de la planification des déplacements de l'intercommunalité niçoise, nous souhaitons, dans le cadre de ce deuxième chapitre, interroger finement les mécanismes de production collective développés pour les groupes de travail institués pour l'élaboration du PDU CANCA. Pour ce faire, nous mobilisons ici la grille de lecture de la participation déjà présentée en introduction de la thèse dans le cadre du paragraphe consacré à la méthodologie de la recherche. Nous sommes ainsi amenés à structurer notre argumentation en trois temps :

- Présentation de la démarche participative
- Présentation du processus participatif
- Présentation des aboutissants issus de la participation avec les associations

Dans un premier temps, nous reviendrons sur les mécanismes à l'origine du dispositif en revenant sur les objectifs de la démarche, le portage politique associé ainsi que le mode de sélection des participants. Dans un deuxième temps, nous interrogerons plus finement les mécanismes organisationnels du processus tels que le déroulement des réunions de travail, les rôles attribués à chaque participant ainsi que les modalités d'expression et de prise de parole. Dans un troisième temps, nous reviendrons enfin sur les aboutissants de ce dispositif participatif. Nous mettrons en exergue les modalités de participation afin de comprendre les positions et les partis pris des différents participants. Nous ferons apparaître les différentes formes d'expertises mobilisées au sein des groupes de travail ainsi que les effets en termes de productivité substantielle.

2.2.1. La démarche participative du PDU CANCA

2.2.1.1. Des objectifs de partenariat

Depuis la loi LAURE, les PDU répondent à une obligation législative pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Les intentions et les principales orientations sont fournies par la loi environnementale qui prône, de manière générale, une réduction de l'automobile dans les cœurs de ville, ainsi que le développement des modes de transports alternatifs à la voiture. Si les orientations à prendre en termes de planification des déplacements urbains sont cadrées par des obligations législatives, les modalités de réalisation du document de

planification sont nettement moins standardisées. Celles-ci répondent aux ambitions et aux intentions du maître d'ouvrage, comme c'est le cas pour le PDU CANCA. Dans la pratique, le chef de projet du PDU CANCA, Philippe Vallouis, a donc fixé les règles ainsi que les objectifs concernant la démarche d'élaboration du document de planification. L'objectif de la démarche PDU vise notamment à favoriser un montage partenarial visant à intégrer l'ensemble des acteurs concernés. À ce titre, les mesures doivent être élaborées en concertation, tant d'un point de vue politique que technique, mais aussi intégrer, dès la phase amont, des représentants de la société civile.

Cet objectif formel, tel que présenté dans le cahier des charges pour les études d'élaboration du Plan de Déplacements Urbains communautaire, n'est pas toujours appréhendé par les différents participants. Au regard des entretiens que nous avons réalisés avec ces derniers, les objectifs des réunions de travail sont partagés selon trois ordres. Pour les élus, il s'agit d'une plus-value organisationnelle puisque les réunions de travail ont été l'occasion de réunir les acteurs d'un monde institutionnel jusqu'à présent fortement cloisonné. Pour les techniciens, les objectifs de la démarche représentent avant tout une obligation législative. Les représentants de la société civile, quant à eux, appréhendent davantage l'aspect collectif et l'opportunité de cette démarche participative qui leur permettent d'intégrer le cercle décisionnel mis en place pour définir la planification des déplacements urbains.

2.2.1.2. Un portage politique multiple mais insuffisant

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

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

2.2 Grille de lecture de la participation instituée pour l'élaboration du PDU CANCA

« Certains élus étaient porteurs de la démarche. Il y avait des élus comme Louis Nègre, ça, c'est très clair. Des élus très motivés comme à Saint-Martin-du-Var avec Hervé Paul, donc aussi à plus petite échelle. C'était à la fois un mélange d'élus très motivés, très intéressés par cela, et un certain nombre d'autres, qui n'avaient pas les mêmes problèmes. »
Entretien avec Guy Muller, Directeur adjoint en charge des projets d'infrastructure, CANCA, réalisé le 15/06/2007.

« Les quatre élus étaient porteurs de la démarche. Après, sur l'implication des conseillers communautaires, je vais utiliser le premier joker. », Entretien avec Hervé Paul, Maire de Saint-Martin-du-Var, réalisé le 11/06/2007.

« J'ai l'impression qu'il y avait beaucoup d'élus qui étaient là en service commandé, ils n'étaient pas spécialement intéressés, pas très motivés. », Entretien avec Jean Delmas, Président de l'association les droits du piéton, réalisé le 10/07/2007.

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

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

« Au moment où le PDU était lancé, on était en pleine mouvance au niveau de la communauté et à tous points de vue. » Entretien avec Guy Muller, Directeur adjoint en charge des projets d'infrastructure, CANCA, réalisé le 15/06/2007.

Deuxièmement, le document s'est noyé parmi une multitude d'autres priorités.

« Il y a une telle productivité de paperasses et de documents, que de temps en temps, le PDU a dû passer un tout petit peu à côté ou au-dessus de certains, y compris des élus. Ce n'est pas la priorité des priorités. »
Entretien avec Louis Nègre, Maire de Cagnes-sur-Mer, réalisé le 13/06/2007.

Troisièmement, le portage politique niçois était pour l'essentiel tourné vers le tramway ou encore vers son Plan Local d'Urbanisme (PLU). En effet, pris dans les rouages de la « machine » Tramway, la ville-centre et ses élus se sont entièrement orientés vers ce projet porté depuis son PDU version LAURE. Touchant à sa fin avec une livraison prévue à l'automne 2007, le constat est tel que Guy Muller, directeur adjoint à la CANCA, précise que politiquement, les élus niçois étaient tournés vers le tramway¹⁷⁴.

2.2.1.3. La sélection des participants : la quête de l'exhaustivité ?

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

Concrètement, les élus ont été préalablement identifiés par le cabinet de la CANCA. Reconnus pour leur implication dans les problématiques liées aux transports, les élus clés se sont révélés tout naturellement. Louis Nègre, premier vice-président de la CANCA, est en charge de la délégation transport ; Hervé Paul, maire de Saint-Martin-du-Var, exerce encore sa profession de cheminot à la SNCF ; Alain Sanz, adjoint au maire de Nice, est délégué au transport et a participé à la mise en place du tramway ; alors qu'André Verdoucq est président de la société d'économie mixte (SEM) en charge du stationnement au sein de sa commune, Vence.

« J'étais le vice-président chargé des déplacements. Qui allait s'occuper du PDU. Ça allait de droit que c'était le vice-président chargé de ces déplacements qui allait suivre le plan de déplacements. Après, si vous prenez le collègue de Saint-Martin, c'est un gars qui est lui-même conducteur de TER, donc un gars qui est passionné par ça, par ces problèmes de transport. Sanz, adjoint à la ville de Nice, est aussi un gars passionné ou Verdoucq. C'étaient des volontaires. Les gens qui ont conduit ces groupes de travail l'ont fait avec motivation. » Entretien avec Louis Nègre, Maire de Cagnes-sur-Mer, réalisé le 13/06/2007.

¹⁷⁴ Entretien avec Guy Muller, directeur adjoint des projets d'infrastructure, CANCA, le 15/06/07.

2.2 Grille de lecture de la participation instituée pour l'élaboration du PDU CANCA

« J'étais déjà impliqué dans le comité de décision du tramway et je fais aussi partie de la commission de déplacement de la CANCA avec Louis Nègre. Au moment où les groupes de travail ceux sont constitués, François Feuillade [Directeur Général Adjoint au transport à la CANCA] m'a sollicité et m'a demandé si j'accepterais de présider un groupe de travail. Je pense qu'ils en avaient discuté entre eux à la CANCA à plusieurs reprises, et après, c'est le président qui a validé. Voilà, j'ai accepté, ça s'est passé simplement, il n'y a pas eu de protocole particulier. » Entretien avec Hervé Paul, Maire de Saint-Martin-du-Var, réalisé le 11/06/2007.

« La CANCA m'a sollicité parce que je suis déjà, à titre personnel, intervenu sur un certain nombre d'éléments techniques concernant le tramway, puisque ma dernière responsabilité à IBM Europe était d'être responsable pour l'Europe des applications informatiques concernant les transports terrestres. » Entretien avec André Verdoucq, adjoint à la ville de Vence, réalisé le 20/06/2007.

Les élus-présidents des groupes de travail ont donc été sélectionnés en fonction de leur intérêt pour la problématique des transports, et l'attribution des groupes de travail s'est faite suite aux propositions du Directeur Général Adjoint (DGA) aux transports de la CANCA et du chef de projet PDU.

« Les élus ont été identifiés par le cabinet CANCA. C'est un peu politique et dès qu'on a des décisions un peu politiques, on a des relations avec le cabinet. Avec François Feuillade, on est force de propositions, et toute l'architecture a été présentée, discutée et entérinée avec la hiérarchie [...] pour répartir les différents groupes, nous avons fait une proposition sur l'expérience de François Feuillade que l'on a fait valider par le cabinet. Tout simplement. Ils étaient partants et contents je crois.» Entretien avec Philippe Vallouis, Chef de projet PDU, CANCA, réalisé le 11/04/2007.

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

« On a donc contractualisé des études spécifiques par lots, parce que pour venir un petit peu de ce domaine-là, le bureau d'études qui veut tout faire dans un plan de déplacements urbains est illusoire, donc on a dit : "on fait des groupements". [...] On a procédé par un appel d'offre bien séparé avec des lots bien spécifiques et un lot un peu hors norme de consolidation, qui avait une vision beaucoup plus territoriale, qui permettait d'analyser ce que les autres ont préconisé et de mieux l'intégrer sur le territoire concrètement, avec une vision un peu plus aménagement. [...] Le but de la consolidation, c'était de donner une emprise territoriale à tout ce qu'on pouvait dire. » Entretien avec Philippe Vallouis, Chef de projet PDU, CANCA, réalisé le 11/04/2007.

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

« Toutes les associations qui étaient connues sur la place, on les a systématiquement sollicitées par un envoi de mails. Mais des associations, il n'y en a pas pléthore » Entretien avec Philippe Vallouis, Chef de projet PDU, réalisé le CANCA, le 11/04/2007.

« Pour les PMR, c'est toujours les mêmes, pour les modes doux, c'est toujours les mêmes, elles deviennent connues, chacun apportant sa petite pierre » Entretien avec Michèle Perron, ancienne directrice de l'ADAAM et actuelle directrice des chemins de fer de Provence, réalisé le 11/07/2007.

« Des associations, il n'y en a pas 50. Quand vous avez 4, 5, 6 associations vous les invitez toutes et puis voilà. » Entretien avec Hervé Paul, Maire de Saint-Martin-du-Var, réalisé le 11/06/2007.

Les associations, telles que le GIR Maralpin, VIVA06, les Droits du piéton ou encore les Paralysés de France connues des acteurs institutionnels, ont par conséquent été invitées aux groupes de travail pour le PDU CANCA. Pour autant, toutes les associations qui ont été impliquées dans la procédure de concertation n'ont pas été invitées de « manière officielle » par la CANCA, puisque d'autres associations s'y sont impliquées d'elles-mêmes. C'est notamment l'exemple de la Ligue contre la violence routière. Fédérée avec l'association les

2.2 Grille de lecture de la participation instituée pour l'élaboration du PDU CANCA

Droits du piéton, elle a rejoint la procédure de concertation par son intermédiaire. C'est aussi l'exemple du Comité de quartier Carabacel qui, ayant eu écho du projet, a pris l'initiative de proposer sa participation.

« Quand j'ai su que Philippe Vallouis était chargé du PDU je l'ai eu au téléphone et je lui ai dit "C'est un peu bizarre mais voulez-vous intégrer un comité de quartier dans ce PDU ?" » Entretien avec Josianne Faraut, ancienne présidente du comité de quartier Carabacel, réalisé le 12/06/2007.

« C'est Josiane Faraut qui a proposé sa participation. Elle est venue "Voilà on a fait des choses, c'est intéressant, on habite sur Carabacel, on a des idées" [...] Ça allait tout à fait dans nos directives et on s'est dit "On a besoin de terrains d'expériences, d'expérimentation". Donc, s'appuyer sur des gens comme ça, qui ont de l'énergie à y mettre et du temps, je dis que c'est très bien. Il faut initier certaines choses, il faut s'appuyer sur des gens qui ont déjà des choses à dire et Faraut en fait partie. » Entretien avec Philippe Vallouis, Chef de projet PDU, CANCA, réalisé le 11/04/2007.

Avec un système d'acteurs ouvert et une sélection des participants *a priori* sans contrainte, la démarche PDU apparaît en quête d'exhaustivité. Pour autant, lorsqu'il a fallu constituer les groupes de travail, certains choix ont dû être pris, notamment pour définir un nombre restreint de participants.

« Ce qui m'avait été préconisé, c'était "On ne va pas inviter toutes les associations, à tous les groupes de travail". C'est clair, parce que sinon à plus de 20, on était pléthore et on ne travaillait pas. On a donc orienté selon la spécialité de l'association vers un groupe de travail. VIVA06 avait un discours plutôt transport et modes doux donc ils ont été partout, les droits du piéton, on ne les a invités que sur les modes doux. [...] Pour ce qui est des communes, la consigne était la même. On a jugé que pour le stationnement par exemple, on n'allait pas inviter la commune de Duranus. La préoccupation est donc toujours pareille, mettre autour de la table des gens qui ont vraiment quelque chose à dire. C'est-à-dire que dès qu'on parle devant un groupe d'une quinzaine de personnes, les choses peuvent se dire et le but, c'est d'aller au plus profond avec des gens qui ont des choses à dire. Si on fait une assemblée trop grande, il y a une réserve instinctive. Les gens n'ont pas envie d'exposer leurs problèmes devant tout le monde, il faut donc que ce soit suffisamment intimiste pour pouvoir être dit et il ne faut pas dépasser

15 à 20 personnes. Il faut donc cibler et forcément quand on cible»
Entretien avec Philippe Vallouis, Chef de projet PDU, CANCA, réalisé le 11/04/2007.

En nous racontant le montage des réunions et les consignes reçues pour y répondre, Philippe Vallouis met en exergue une règle forte des groupes de travail. Le nombre de participants a été limité dans le but de favoriser les échanges et de s'assurer de la productivité du travail collectif. Dans le but de nourrir les débats, les participants ont été sélectionnés en fonction de leur intérêt pour la thématique mise en débat. Tous les acteurs locaux ont été concernés par ce principe de sélection. Les associations de vélos et de piétons ont été orientées de préférence vers le groupe sur les modes doux alors que les associations de commerçants ont participé aux groupes sur le stationnement et les marchandises. Les communes, quant à elles, ont participé en fonction de leurs problématiques territoriales. Du fait de la configuration spatiale du territoire, les petites communes de l'arrière-pays, comme celle de Duranus prise en exemple par Philippe Vallouis, ont participé de manière plus ponctuelle que les communes les plus urbanisées, situées sur la bande littorale ont été présentes tout du long.

2.2.2. Le processus participatif du PDU CANCA

2.2.2.1. Son déroulement : des réunions consensuelles sans homme-orchestre

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

« Dans chaque cas, le déroulement était identique : tout d'abord, les bureaux d'études en charge de chacun des secteurs présentaient sous forme de diaporamas le résultat de leurs travaux, dont il n'était pas clairement précisé s'il s'agissait d'un état des lieux ou d'objectifs à débattre. La discussion s'instaurait ensuite soit de façon désordonnée, soit sous forme d'un tour de table. Elle était prometteuse parce que, pratiquement toutes les associations, ainsi que des institutionnels, il me semble, ont formulé des commentaires et surtout des objections à l'analyse des bureaux d'études. » Entretien avec Jacques Molinari, secrétaire scientifique de l'association GIR Maralpin, réalisé le 12/06/07.

2.2 Grille de lecture de la participation instituée pour l'élaboration du PDU CANCA

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

« Il y avait une volonté, il y avait de la rigueur, ce n'était pas fait pour amuser la galerie » Entretien avec Michèle Perron, ancienne directrice de l'ADAAM et actuelle directrice des chemins de fer de Provence, réalisé le 11/07/07.

« Je n'avais pas le sentiment de tenir un discours écrit. J'étais très libre de la façon de mener à bien la mission » Entretien avec Hervé Paul, Maire de Saint-Martin-du-Var, réalisé le 11/06/07.

Le déroulement des réunions était donc cadencé par les prestations de l'élu-président du groupe de travail et le bureau d'études en charge du lot associé. Ce partenariat présidents / bureaux d'études a quelque fois écarté le chef de projet PDU dans l'organisation des réunions.

« Les bureaux d'études avaient quand même leur présentation à mener, donc ils étaient beaucoup au débat et ils intervenaient quand même, pour pas que ça s'éternise sur des points, des détails qui faisaient que la présentation perdait un peu de la force et de son contenu. Je pense donc que c'est Systra qui encadrait le plus. Philippe Vallouis était là, mais ça n'était pas la personne qui animé le plus. J'ai l'impression qu'il s'appuyait plus sur le bureau d'études » Entretien avec Frédéric Maillard, chef de projets, Effia, réalisé le 19/06/07.

« L'homme orchestre était clairement identifié comme étant Philippe Vallouis. » Entretien avec Jacques Molinari, secrétaire scientifique de l'association GIR Maralpin, le 12/06/07.

« On n'a même pas, pour notre part, identifié clairement le responsable de ces opérations. » Entretien avec Jacques Molinari, secrétaire scientifique de l'association GIR Maralpin, le 12/06/07.

Les rôles d'organisation tenus par le chef de projet PDU, l'élu-président de séance et le bureau d'étude reconnu comme « l'intervenant » des réunions ont brouillé la figure de l'homme-orchestre. Certains, reconnaissent le duo élu-président / bureau d'études. D'autres,

notamment les acteurs institutionnels impliqués très en amont dans la démarche PDU, reconnaissent cette figure d'homme-orchestre en Philippe Vallouis, chef de projet PDU à la CANCA. D'autres encore disent ne pas en avoir identifié.

2.2.2.2. Le rôle des participants : une procédure dominée par les bureaux d'études

Pour le PDU CANCA, l'élu-président du groupe de travail, le technicien et l'association portent un regard unanime sur l'analyse de forme et de fond des bureaux d'études. Et si le rôle de l'élu et du technicien est clairement identifié par l'ensemble des participants, celui de l'association s'est avéré difficile à déterminer.

Le rôle joué par les bureaux d'études est apparu essentiel dans le processus de concertation. Au-delà de leur expertise technique, ils sont intervenus régulièrement auprès de chacun des participants. Soit pour confronter leur savoir-faire avec les associations, soit pour porter conseil aux élus et assister les techniciens locaux. Ainsi, le responsable des services techniques de la mairie de la Trinité a profité des conseils du bureau d'études Sareco, spécialiste dans le stationnement, pour mettre en place des zones bleues au sein de sa commune¹⁷⁵. Pour le Maire de Cagnes-sur-Mer, leur rôle dépasse même celui de l'expertise technique puisque les bureaux d'études sont à l'origine de la logistique de la concertation :

« En charge du calendrier prévisionnel et des exposés, ce sont eux qui pilotent la concertation. » Entretien avec Louis Nègre, Maire de Cagnes-sur-Mer, réalisé le 13/06/07.

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

¹⁷⁵ Entretien avec Robert Bérenghier, responsable des services technique, mairie de la Trinité, réalisé le 18/06/07

2.2 Grille de lecture de la participation instituée pour l'élaboration du PDU CANCA

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

« La présidence des réunions par un élu a permis de légitimer et d'officialiser la réunion. Non seulement par leur crédibilité, mais aussi par leur autorité intrinsèque. » Entretien avec Philippe Vallouis, Chef de projet PDU, CANCA, réalisé le 11/04/07.

« J'ai le sentiment qu'en ce qui concerne l'implication des quatre élus et des techniciens, chacun a joué son rôle. D'un côté, les politiques ont donné les orientations et, de l'autre, les techniciens voyaient comment on peut faire ou ne pas faire » Entretien avec Hervé Paul, Maire de Saint-Martin-du-Var, réalisé le 11/06/07.

Par ailleurs, personne ne sait véritablement ce qui est attendu de ces associations, à tel point que certains élus en oublient leur participation :

« Je pense qu'il y a eu des réunions avec eux, mais je ne me souviens plus exactement du calendrier » Entretien avec Louis Nègre, Maire de Cagnes-sur-Mer, réalisé le 13/06/07.

Ainsi, les associations répondent avant tout à un rôle d'observateur, qui n'est pas pour leur convenir.

2.2.2.3. La prise de parole : une liberté d'expression

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

« Les réunions donnaient le sentiment, d'une écoute et d'une expression qui était rendue possible. Chacun intervenait un peu spontanément, quand on avait une idée à débattre, à présenter. La parole était libre, ce n'était pas cloisonné, ni donné de manière privilégiée à quelqu'un. » Entretien avec Michèle Perron, ancienne directrice de l'ADAAM et actuelle directrice des chemins de fer de Provence, réalisé le 11/07/07.

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

« J'en reviens à madame Faraut [représentante du comité de quartier de Carabacel, membre de l'association Les Droits du piéton et présidente de l'association Sauvegarde des promenades niçoises], elle était très écoutée. » Entretien avec Alain Restelli, Président de l'association Ligue contre la violence routière, réalisé le 10/07/07.

« Il n'y avait absolument aucune difficulté pour exprimer ses remarques. » Entretien avec Jean Delmas, Président de l'association les droits du piéton, réalisé le 10/07/07.

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

« Notre rôle en tant que président était de faire en sorte que les gens s'expriment et qu'on fasse remonter un maximum d'informations. » Entretien avec Hervé Paul, Maire de Saint-Martin-du-Var, réalisé le 11/06/07.

« La mission qu'on se donne, c'est de faire parler tout le monde » Entretien avec Philippe Bossin, Directeur d'étude, Interface Transport, réalisé le 25/04/08.

Par ailleurs, le cas du PDU CANCA donne à voir un exemple intéressant de mobilisation puisque dans le cadre de l'un des groupes de travail, les associations se sont fédérées en un collectif associatif. Comprenant entre autres l'association de cyclistes urbains VIVA06, les Droits du piéton, ou encore la Ligue contre la violence routière, toutes les associations réunies au sein de ce dispositif participatif se sont retrouvées autour d'un intérêt commun pour le développement des modes doux en ville, et plus largement pour une meilleure qualité de vie en ville. Initié par le président de VIVA06, ce collectif a été constitué pour ne faire entendre qu'une seule et même voix. Cet unisson affichait alors deux objectifs. D'une part,

2.2 Grille de lecture de la participation instituée pour l'élaboration du PDU CANCA

donner plus de poids à la parole associative afin de se faire entendre des autres participants. Les propos du chef de projet PDU viennent ici confirmer cette intention : « *Visiblement il y avait beaucoup de monde en termes de modes doux et VIVA06, spontanément m'annonce "On ne va pas venir à 15. En parlant chacun dans notre sens on ne va pas y arriver" [...]* Alors ils m'annoncent qu'ils allaient venir en tant que collectif. »¹⁷⁶. D'autre part, éviter que les associations soient catégorisées en types d'utilisateurs. Le collectif a ainsi souhaité porter leurs propositions de manière « consensuelle », en considérant qu'un citoyen est tout autant un cycliste, un piéton et un usager des transports collectifs. Par conséquent, les recommandations faites par le collectif « ne sont pas des mesures proposées au détriment d'une catégorie qui serait composée d'utilisateurs exclusifs de l'automobile, mais ont pour objectif, par un rééquilibrage entre les modes, de faciliter tous les déplacements, y compris ceux qui resteront dévolus au mode automobile et autres modes motorisés. »¹⁷⁷. Outre ces deux objectifs, l'intention générale du collectif était « d'accompagner la réflexion des services administratifs communautaires concernant l'intermodalité et l'accessibilité aux modes doux dans la CANCA »¹⁷⁸. Pour ce faire, et comme nous le verrons de manière plus approfondie dans la partie sur les expertises, le collectif a mené une réflexion commune qui a permis d'aboutir à un document de travail.

2.2.3. Les aboutissants de la participation instituée pour le PDU CANCA

2.2.3.1. Les modalités de participation : consensuelles selon les élus mais revendicatrices selon les techniciens et les associations

Les réunions des groupes de travail ont fait naître deux types de discours. D'une part, un discours plutôt consensuel orienté sur les grands objectifs prescrits par les PDU version LAURE (diminution du trafic automobile...). D'autre part, un discours plutôt controversé avec des débats portés par différents types d'acteurs et qui retranscrivent des intérêts propres à chacun. Concrètement, la question du stationnement a été portée par les élus alors que la question sur les modes doux a davantage été portée par le monde associatif. Cette distinction entre un discours consensuel et des débats parfois controversés n'a pas été perçue de la même manière selon les différentes catégories d'acteurs. Techniciens et associations ont souligné cette différence dans leurs entretiens, alors que les élus présidents

¹⁷⁶ Entretien avec Philippe Vallouis, chef de projet du PDU, CANCA, réalisé le 11/04/2007.

¹⁷⁷ Collectif « Modes doux », *Mobilités douces et intermodalité dans la CANCA. Propositions soumises à la CANCA pour faciliter l'accessibilité aux modes doux*, 2005, p. 5.

¹⁷⁸ Ibid. p. 3.

des groupes de travail ne l'ont pas évoqué. Ils sont restés sur l'idée que la participation autour du PDU CANCA s'est traduite essentiellement par des participants en accord avec les orientations et les enjeux du PDU communautaire. Enjeux qui traduisent un état d'esprit actuel s'inscrivant dans un contexte doctrinal renouvelé : doctrines avant tout environnementales, en faveur d'une meilleure qualité de vie et d'un meilleur environnement urbain.

« Il y a quand même une vision de l'évolution des déplacements très partagée [...] même politiquement aujourd'hui, qui est contre le développement des transports en commun ? Ça devient de la lassitude, il y a un vrai consensus. » Entretien avec Hervé Paul, Maire de Saint-Martin-du-Var, réalisé le 11/06/07.

« Globalement les institutionnels ont peut-être moins bien répondu sur ces questions de modes doux que les associations. » Entretien avec Philippe Vallouis, Chef de projet PDU, CANCA, réalisé le 11/04/07.

« Les associations étaient très présentes sur les modes doux, peut-être plus que les élus [...] Les élus et les techniciens parlaient surtout de circulation de voitures, de fret, de camions. Le monde associatif était là pour aérer tout ça et parler d'autres choses : vélos, piétons et d'avenir » Entretien avec Robert Bérenghier, Responsable de services techniques, Mairie de la Trinité, réalisé le 18/06/07.

« Le PDU, c'est la voiture. Les gens ici sont tellement conditionnés autour de la voiture qu'ils pensent qu'ils ne peuvent rien faire sans la voiture. Si vous regardez Nice-Matin, tous les jours il y avait un article sur les parkings et le stationnement. » Entretien avec Maria Shumacher, ancienne secrétaire de l'association VIVA06, réalisé le 07/06/07.

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

2.2.3.2. L'expertise : l'expérience de la population au service de l'expertise des bureaux d'études

Alors que l'expertise des bureaux d'études est comprise et reconnue par tous les participants, celle des associations n'est pas considérée de la même manière par l'ensemble des acteurs.

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

Il est néanmoins intéressant de voir que les élus qualifient souvent l'expertise des bureaux d'études de « nécessaire » (au sens d'obligatoire) et celle des associations « d'utile » (au sens de profitable). Leur statut d'élus les positionne depuis longtemps dans un système partenarial avec les professionnels du transport, que ce soit les techniciens institutionnels ou les consultants. Habitée à former le couple maître d'ouvrage / maître d'œuvre, l'expertise des bureaux d'études est donc reconnue comme nécessaire au projet. Pour autant, une certaine considération a été faite quant à la plus-value associative et ce, bien que les relations entre élu et société civile soient davantage des relations de « séduction » dues aux mécanismes de nos systèmes démocratiques représentatifs. Pour les élus, les associations peuvent être « force de propositions » (pour Hervé Paul), ou « spécialistes » (pour Louis Nègre). Ou encore selon Alain Sanz, elles permettent de rappeler certaines notions, voire certaines normes, d'apporter des solutions et de révéler certaines incohérences¹⁷⁹. Le premier vice-président de la CANCA, Louis Nègre, les considère d'ailleurs comme des aiguillons, comme le « poil à gratter » des élus¹⁸⁰.

Les techniciens, autres que les consultants, considèrent davantage l'expertise des bureaux d'études que celle des associations. Malgré cela, ils leur confèrent tout de même l'expérience du terrain. Frédéric Maillard, chef de projet chez Effia, définit distinctement

¹⁷⁹ Entretien avec Alain Sanz, adjoint au Maire de Nice, réalisé le 07/06/07

¹⁸⁰ Entretiens avec Louis Nègre, Maire de Cagnes-sur-Mer, réalisé le 13/06/07

l'expertise du technicien et l'expérience de l'utilisateur qu'il considère comme complémentaire. Une complémentarité reconnue aussi également par les techniciens des collectivités locales.

« Parfois élus et techniciens sont peut-être un petit peu trop concrets et les associations un petit peu trop utopistes mais c'est des garde-fous. Ça donne des idées et des horizons différents, c'est complémentaire. »
Entretien avec Robert Bérenghier, Responsable de services techniques, mairie de la Trinité, réalisé le 18/06/07.

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

« On n'a pas suffisamment l'impression d'être dans le bain, d'être proche des décideurs ou autres »
Entretien avec Maurice Bayle, représentant du collectif Prévention cyclisme 06, réalisé le 13/06/07.

Ainsi, les associations décrivent les réunions de concertation avant tout comme des exposés, plus généraux que spécifiques et qui n'ouvrent pas forcément sur un débat. De cette manière, les occasions pour faire valoir des idées précises sont peu nombreuses, et le sentiment d'écoute prend le pas sur l'expression. Cette perception a découragé certaines associations qui, dès la première réunion, ont considéré qu'il n'y avait pas d'intérêt à venir participer¹⁸¹. Ce sentiment de mise à l'écart est corroboré par le discours des élus et des techniciens qui traduit des relations beaucoup plus étroites entre eux qu'avec les associations.

Pour autant, la constitution du collectif sur les modes doux a permis d'aboutir à un document de travail intitulé « Mobilités douces et intermodalités dans la CANCA : propositions soumises à la communauté d'agglomération Nice Côte-d'Azur pour faciliter l'accessibilité aux modes doux à la CANCA ». Présentée au cours d'une réunion de travail, leur prestation a été

¹⁸¹ Entretien avec Josiane Faraut, ancienne présidente du comité de quartier Carabacel, réalisé le 12/06/07

2.2 Grille de lecture de la participation instituée pour l'élaboration du PDU CANCA perçue « à la manière des bureaux d'études ». Leur travail a été reconnu par les autres participants comme « *structuré* » et « *argumenté* » et l'un des élus a d'ailleurs comparé leurs travaux à ceux des consultants présents, ce qui n'a pas été sans gêner le chef de projet qui raconte : « *ça mettait le consultant un peu, avec une phrase de l'élu qui a dit "Les associations sont parfois aussi bonnes voire meilleures que les consultants"* »¹⁸². La constitution de ce collectif a donc permis aux associations d'apporter plus de poids à leur participation afin de pouvoir faire entendre leurs propositions.

2.2.3.3. La productivité : un apport substantiel imperceptible

La productivité issue de cette démarche participative, ou autrement dit ce qui a été produit en termes de contenu et donc de solution pour le PDU, a été contrainte par des orientations et des enjeux préalablement fixés. Ainsi, avant même que la concertation ne soit lancée, la philosophie du document était clairement définie. Ce constat apparaît aux regards des élus, des techniciens et des associations, mais s'interprète à chaque fois différemment.

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

« C'était déjà trop avancé, la philosophie même ne pouvait pas être remise en question. » Entretien avec Brigitte Gourmanel, trésorière de l'association GIR Maralpin, réalisé le 12/06/07.

« La concertation a pu permettre certaines modifications, mais les grandes lignes sont restées les mêmes puisqu'il y a eu certaines positions affichées : PDU de transition. » Entretien avec Caroline Fabre, Chef de projet, ADAAM, réalisé le 18/06/07

¹⁸² Entretien avec Philippe Vallouis, chef de projet PDU, CANCA, réalisé le 11/04/2007.

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

Pour les associations, cette prise de conscience d'une marge de manœuvre restreinte pose avant tout la question de l'intégration des remarques faites lors de la concertation.

« Par contre qu'est-ce qu'on fait de ce qu'on a dit, on ne sait pas. On ignore un peu les résultats de ce qu'on apporte ou de ce qu'on souhaite apporter dans le projet... Je ne vois pas tellement les résultats de la concertation. » Entretien avec Maurice Bayle, représentant du collectif Prévention cyclisme 06, réalisé le 13/06/07.

Au regard des associations, ce n'est pas tant la productivité de la concertation qui est remise en cause mais l'appropriation des remarques. En effet, elles stipulent avoir réagi et fait des commentaires sans pour autant savoir si celles-ci ont été concrètement intégrées dans le document final. Un tel constat rend compte d'un mécanisme de concertation limitée en termes de coproductivité du fait de l'absence de retour sur l'intégration des remarques et des propositions faites ainsi que sur les logiques de prise en compte.

Si la démarche PDU s'est avérée un espace de débat public, les participants attribuent la plus-value de la concertation PDU avant tout à une meilleure collaboration, notamment entre le monde institutionnel et professionnel. Bien que partagé par les élus et les techniciens, ce constat ne fait cependant pas l'affaire du monde associatif qui regrette une certaine mise à l'écart. En effet, aux dires de l'ensemble des participants, les associations ont été présentes, elles ont pu participer, mais la concertation ne leur a pas permis d'engendrer des relations plus étroites avec le monde technico-politique. Ainsi, tout le monde reste sceptique quant à la plus-value substantielle de la concertation avec la population. Une attitude qui s'explique par trois facteurs : d'abord les objectifs de la concertation n'étaient pas les mêmes pour tous

2.2 Grille de lecture de la participation instituée pour l'élaboration du PDU CANCA

les participants, ensuite il a manqué un homme-orchestre, enfin le travail des bureaux d'études se prêtait mal à une discussion.

2.3. Les impacts de la participation des associations sur les solutions et les mises en œuvre retenues pour le PDU CANCA

Pour mettre en exergue les impacts concrets de la participation des associations, il a été nécessaire de mener une lecture transversale des différents documents relatifs à l'élaboration du PDU communautaire (projet provisoire, projet final, comptes rendus de réunions, documents réalisés par les associations, documents techniques des bureaux d'études...). Cette démarche s'est avérée indispensable puisque la plus-value substantielle de la participation des associations ne ressortait pas directement des entretiens. En effet, bien que l'objectif des groupes de travail était de faire émerger des propositions en faveur du projet PDU, les différents participants (associations comprises) n'ont pas pris conscience des propositions faites par la population.

Ainsi, nous avons pu mettre en exergue l'ensemble des propositions formulées par les associations, ce qui confirme l'hypothèse d'une plus-value associative qui nous incite à en proposer une catégorisation oscillant entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre. D'une part, ces propositions se caractérisent comme de nouvelles solutions pour le projet de déplacements, à la manière d'une autorité qui voudrait développer de nouvelles offres. D'autre part, elles s'apparentent à un partage de « savoir-faire », à la manière d'un bureau d'études qui piocherait dans ses expériences passées pour les mettre à profit de nouveaux projets.

2.3.1. Une assistance à maîtrise d'ouvrage : proposition de solutions à mettre en œuvre.

Plusieurs solutions sont directement issues de propositions faites par les représentants associatifs. Pour illustrer leurs apports, nous allons présenter deux exemples de mesures proposées d'une part pour favoriser l'intermodalité et faciliter les déplacements des usagers dans le cadre d'une utilisation successive de plusieurs modes de transport, et d'autre part, pour inciter les déplacements à vélo.

2.3.1.1. Des mesures en faveur de l'intermodalité

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

Cette question de l'intermodalité a été portée notamment par le collectif sur les modes doux. Comme nous avons pu déjà le voir, ce collectif est constitué d'usagers des transports alternatifs à la voiture. Ces derniers, de manière générale sont souvent contraints par des ruptures de charges dans leur chaîne de déplacement et sont par conséquent les premières personnes affectées par les dysfonctionnements liés à l'intermodalité et à l'accessibilité. En effet, le cycliste avec son vélo ou l'handicapé avec son fauteuil roulant n'a pas toujours accès aux infrastructures de transport de manière aisée. Ce combat, généralement attribué aux associations de paralysés, a été plus particulièrement défendu dans le PDU CANCA par le collectif associatif. En dénonçant tous les problèmes d'accessibilité, ce dernier a défendu l'intérêt de réaliser des aménagements appropriés.

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

« Une fois, je voulais montrer quelque chose dans un quartier et il y en a un (un consultant) qui est venu, qui a pris sur son temps le soir pour venir prendre des photos et discuter comme nous. » Entretien avec Josianne Faraut, ancienne présidente du comité de quartier Carabacel, réalisé le 12/06/07.

De plus, le document technique réalisé par le consultant s'appuie sur les réflexions portées par le collectif : « Le contenu de leurs demandes est repris dans les différentes parties de ce rapport, de manière directe ou non »¹⁸³. D'ailleurs, le consultant précise s'être appuyé sur les

¹⁸³ Altermodal, 2006, *Document technique PDU CANCA Lot 1 – Modes doux, accessibilité multimodale*, p. 10

différentes propositions proposées par le collectif¹⁸⁴. S'il s'agit de grandes orientations pour lesquels il est difficile de cerner des solutions précises, la demande d'amélioration des abords des gares apparaît comme un exemple plus concret. Dans son document technique, Altermodal propose de répondre à cette demande à partir de l'une des fiches action du PDU, ainsi qu'à partir de la charte des aménagements doux pour laquelle il a été mandaté.

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

2.3.1.2. Des mesures en faveur du vélo

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

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

¹⁸⁴ Le collectif préconise 9 points de réflexion : l'accessibilité des PMR comme référence, Modérer la vitesse en ville et hiérarchiser le réseau de circulation, définir une charte des circulations douces, améliorer les accès alternatifs à la voiture individuelle pour les pôles générant des déplacements quotidiens importants, valoriser le rail, définir des réseaux de rabattement doux/gares, valoriser les pôles multimodaux, mettre au point des axes structurants/itinéraires de liaisons cyclables, sites pilotes.

2.3 Les impacts de la participation des associations sur les solutions et les mises en œuvre retenues pour le PDU CANCA

l'association nous a d'ailleurs rappelé son étonnement lorsqu'elle a cherché pour la première fois des renseignements sur des associations de cyclistes urbains.

« Ici le réflexe c'est : vous faites du vélo, donc vous faites du sport. Si on doit se renseigner auprès de la mairie sur les vélos, ils vous disent qu'il faut contacter le bureau des sports. Non, ce n'est pas sport, mais transport. C'est différent » Entretien avec Maria Shumacher, ancienne secrétaire de l'association VIVA06, réalisé le 07/06/07.

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

Par conséquent, les thèmes et les enjeux du PDU en lien avec le développement du vélo urbain ont particulièrement mobilisé l'association VIVA06, et donc le collectif associatif sur les « modes doux ».

La question des contresens cyclables est reprise dans le document de travail du collectif associatif présenté lors de la réunion de travail sur les modes doux du 02 mars 2005. Dans un paragraphe sur les déplacements doux, la thèse mise en avant est celle des cheminements courts. Par conséquent, les contresens cyclables sont présentés comme devant être systématiquement autorisés. Pour argumenter ses propos, le collectif a développé plusieurs points. Dans un premier temps, il revient sur les principes du code de la route pour appuyer la logique des contresens cyclables: « Les sens uniques, créés soit pour faciliter, soit pour dissuader le trafic motorisé sur certains axes, ne doivent en règle générale concerner ni les piétons ni les cyclistes »¹⁸⁵. Dans un second temps, il argumente sur l'intérêt du contresens cyclable et la manière de mettre en œuvre cette mesure : « Les contresens cyclables présentent un intérêt supplémentaire de rouler en vélo plutôt qu'en automobile et prouvent la volonté de la ville de privilégier les déplacements en vélo. [...] Ils ne présentent pas de danger dès lors qu'il s'agit de voies cyclables propres avec signalisation. [...] Un contresens cyclable ne nécessite qu'un panneau supplémentaire en dessous du sens interdit, prévenant les usagers de l'éventualité de survenue d'un cycliste à contresens »¹⁸⁶. Enfin, c'est en référence aux expériences des Pays-Bas, de Paris mais aussi de Nantes que le collectif appuie son argumentation : « Dans certaines villes – Nantes

¹⁸⁵ Collectif « Modes doux », 2005, *Mobilités douces et intermodalité dans la CANCA. Propositions soumises à la CANCA pour faciliter l'accessibilité aux modes doux.*

¹⁸⁶ Ibid.

– ces contresens existent même sans séparateurs de voie (pour appuyer l'idée d'un concept sécuritaire)».

Dans le document PDU, les contresens cyclables apparaissent dans le huitième chapitre concernant les prescriptions du PDU pour la voirie et les circulations. Dans un premier temps, le document y fait référence dans le cadre d'un paragraphe concernant la hiérarchisation des voies. En effet, « le PDU propose d'engager la réflexion sur une nouvelle hiérarchisation des voies. Dans les deux ans qui suivent l'appropriation du PDU, l'objectif est de pouvoir dresser, de manière concertée avec le CG06 et les communes, une carte de classification des routes et voies principales qui tienne mieux compte de tous les usagers, notamment ceux des modes doux, les plus vulnérables »¹⁸⁷. Le PDU préconise des aménagements pour les cinq niveaux de voies préalablement définis parmi lesquelles, celles sur les contresens cyclables. Ce type d'aménagement concerne les voies de niveau 1 correspondant aux dessertes locales pour lesquelles l'objectif est d'assurer le confort et la sécurité des modes doux. Mais aussi, les voies de niveau 2, types liaisons interquartiers. L'objectif étant de partager l'espace public entre VP, TC et modes doux, les contresens cyclables sont présentés comme une solution d'aménagement pour les vélos aux côtés des pistes et bandes cyclables. En plus d'apparaître dans le paragraphe sur les réaménagements urbains en lien avec la nouvelle hiérarchisation des voies, les contresens cyclables sont abordés dans un deuxième temps, dans un paragraphe consacré aux aménagements des axes cyclables structurants pour développer l'usage du vélo en ville. Les recommandations ainsi faites rappellent celles proposées par le collectif « modes doux ». Aussi, le PDU préconise systématiquement un contresens cyclable pour les territoires à faible pente (bande côtière et plaine du var) et pour les voies à sens unique d'une largeur de 3.50m, bande cyclable comprise. Auquel cas, il faudra « justifier les cas où un contresens n'est pas opportun (vitesses, volume de trafic, largeur disponible) »¹⁸⁸. De plus, le PDU insiste sur l'importance de la signalisation.

Autre exemple de propositions portées par les associations, celui des vélostations. Comme pour les contresens cyclables, l'idée des vélostations est apparue dans le document écrit du collectif associatif réalisé dans le cadre du groupe de travail sur les modes doux. Le concept est apparu dans un paragraphe consacré notamment au stationnement. Pour soutenir cette idée, le concept de vélostations a été présenté à partir de quatre critères. Premièrement, les

¹⁸⁷ CANCA - Direction Transports, 2006-2 *Plan de déplacements urbains communautaires - projet arrêté le 25 septembre 2006*, p. 121.

¹⁸⁸ Ibid. p. 133.

2.3 Les impacts de la participation des associations sur les solutions et les mises en œuvre retenues pour le PDU CANCA

vélostations sont une offre de stationnement pour les cyclistes. Deuxième, les vélostations sont une offre de location pour les visiteurs, permettant ainsi de rendre la démarche touristique de la CANCA plus cohérente. Troisièmement, les vélostations permettent le gardiennage de vélo. Enfin, ils doivent aussi permettre une offre d'entretien des vélos. Dans le document PDU, ce concept se retrouve dans le sixième chapitre présentant les cinq leviers du PDU. Parmi ces leviers, celui sur les modes doux qui se décline en quatre fiches-actions, dont la fiche action 9 « Stimuler le stationnement vélo sur domaine public et privé ». C'est dans cette fiche-action qu'apparaît le concept de vélostation. Dans les mesures que la fiche 9 préconise, l'une d'entre elles propose ainsi de « mettre en place des locaux gardiennés et des vélostations (offre de vélos) dans les gares et les pôles principaux »¹⁸⁹. Si l'enjeu de cette action est de « créer une véritable politique de stationnement vélo CANCA et permettre ainsi le stationnement vélo de manière simple, pratique, accessible et sécurisée »¹⁹⁰, alors le stationnement vélo sécurisé longue durée est possible notamment par des vélostations en gares. De plus, pour évaluer le stationnement vélo, le nombre de vélostations est présenté comme un indicateur de suivi. Parce que ce concept est nouveau pour la CANCA, il s'agit dans un premier temps de lancer une expérience pilote de vélostations, avec notamment l'équipement de la gare de Nice Saint-Augustin. Pour y organiser l'intermodalité, il s'agit « en attendant la réalisation du véritable pôle d'échanges multimodaux [...] d'accompagner la création de parcs-relais par plusieurs actions »¹⁹¹. Parmi ces actions, il s'agit d'étudier la possibilité d'installer des vélostations, notamment pour les employés des trois gros centres générateurs d'emplois que sont le Centre Administratif du Département des Alpes-Maritimes (CADAM), l'Arénas¹⁹² et l'aéroport Nice Côte-d'Azur. De plus, les vélostations sont présentées comme l'une des actions territorialisées pour la ville de Saint-Laurent-du-Var. L'objectif de la commune étant de renforcer l'intermodalité au niveau de sa gare de chemins de fer par un réaménagement complexe, l'intégration des différents modes de transports apparaît donc comme une priorité. Aussi, l'intégration du vélo passe par l'implantation de vélostations mettant à disposition 100 vélos dans un premier temps (normalement prévu en 2008), voire jusqu'à 200 vélos dans un deuxième temps.

¹⁸⁹ CANCA - Direction Transports, 2006-2 *Plan de déplacements urbains communautaires - projet arrêté le 25 septembre 2006*, p. 35.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Ibid., p. 85.

¹⁹² Centre d'affaire de Nice, l'Arénas est une zone d'aménagement concertée, lancée en 1985 pour accueillir des activités du tertiaire. Plus de 300 entreprises nationales et internationales s'y sont implantées dans les secteurs d'activités suivants : banque, assurance, expertise comptable, conseils aux entreprises, télécommunication, immobilier, informatique, formation, agro-alimentaire, call centers... (Source : Mairie de Nice, http://www.nice.fr/mairie_nice_1087.html)

2.3.2. Une assistance à maîtrise d'œuvre : partage de savoir-faire

Les représentants de la société civile n'ont pas seulement proposé des solutions telles que celles présentées précédemment. Ils ont aussi partagé leur expérience ce qui a donné l'opportunité aux autres participants de profiter de leurs savoir-faire. Ils n'ont pas seulement été force de propositions puisque les deux exemples présentés ci-après illustrent de quelle manière des représentants de la société civile ont été amenés à participer à l'action. Soit pour réitérer la mise en œuvre d'actions type Pédibus, soit pour réaliser un plan de déplacement entreprise (PDE).

2.3.2.1. Les associations, maître d'ouvrage des déplacements scolaires

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

Cette démarche trouve ses racines lors de la première réunion sur les modes doux, tenue le 22 novembre 2004. Alors que le débat s'est ouvert sur la question du stationnement, Jacques Molinari, secrétaire scientifique de l'association GIR Maralpin, a souligné l'importance de valoriser « les bons exemples » afin de reconduire des expérimentations concluantes. Sur cette idée, Jacques Mellon, directeur du développement de ST2N (exploitant du réseau de transports urbains de la CANCA), a proposé le Pédibus comme exemple de déplacements pour les scolaires. L'association VIVA06 a ainsi rebondi sur ces propos pour proposer leur savoir-faire en la matière. L'association ayant participé en octobre 2004 à l'opération Marche pour l'école en partenariat avec l'école Sainte-Hélène à Nice, elle s'est proposée, dans le cadre de cette réunion, de réorganiser ce type d'expérience. Leur savoir-faire est ainsi mis au service des associations qui seront en charge de cette forme de ramassage scolaire. L'expérience peut être déléguée à une association comme Viva06, à une association de quartier ou encore à une association de parents d'élèves.

2.3 Les impacts de la participation des associations sur les solutions et les mises en œuvre retenues pour le PDU CANCA

Ainsi, dans le document PDU arrêté, les associations sont désignées, aux côtés de communes, comme les maîtres d'ouvrage des PDES. Les PDES sont abordés dans le cadre de l'un des cinq leviers d'actions du PDU : aide au changement des comportements. Dans cette perspective, le PDU préconise une démarche favorisant notamment l'éducation des plus jeunes selon deux étapes. Une première étape d'information et de sensibilisation aux enjeux liés à la mobilité et à l'environnement. Concrètement, le document PDU propose de « mettre l'accent sur la santé (éviter la sédentarité infantile), la dimension sociale, le développement personnel de l'enfant selon l'accompagnement à l'école, sur les choix énergétiques et environnementaux des mobilités »¹⁹³. Une seconde étape de mise en pratique pour que les enfants prennent conscience des mobilités alternatives à la voiture. Concrètement, il s'agit d' « animer des journées sportives, des promenades en vélos, des ateliers de réparation vélos, promouvoir l'utilisation de la marche et du vélo pour se rendre à l'école (Pédibus ou Vélobus) »¹⁹⁴. Dans cette perspective, la dix-neuvième fiche action du PDU CANCA, représentée ci-dessous, est consacrée aux PDES.

¹⁹³ CANCA - Direction Transports, 2006-2 *Plan de déplacements urbains communautaires - projet arrêté le 25 septembre 2006*, p. 59.

¹⁹⁴ Ibid. p. 59.

19 / PLAN DE DEPLACEMENT SCOLAIRE



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

Tableau 1 : Fiche action n°19

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

2.3.2.2. La réalisation d'un PDE déléguée à une association

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

Le GIR Maralpin est un groupe interdisciplinaire de réflexion sur les traversées sud-alpines et l'aménagement du territoire Maralpin, fondé en 1966. Cette association a pour vocation principale de rassembler des chercheurs et des enseignants universitaires (notamment des juristes, des économistes, des géographes, des géologues ou des ingénieurs) afin de réfléchir aux problématiques liées à l'aménagement du territoire. Les thématiques de réflexion portent sur l'environnement, les transports, les modes doux et plus globalement l'aménagement. Se définissant comme « société savante »¹⁹⁵, le GIR Maralpin est membre de différents organismes tels que la Commission internationale pour la protection des Alpes (CIPRA) ou encore la mission opérationnelle transfrontalière (MOT) mise en place par la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Dans le cadre de ses actions, le GIR Maralpin réalise pour l'essentiel des « prestations intellectuelles ». Concrètement, le GIR Maralpin a réalisé le suivi analytique de l'évolution de trafics de transit circumméditerranéens dans le cadre de ses missions pour le CIPRA. L'association a aussi réalisé un Livre Blanc sur la valorisation des lignes ferroviaires maralpines dans le cadre d'une mission déléguée par le Ministère de l'Environnement en 2001, ou encore l'association a participé à l'élaboration de la Directive territoriale d'aménagement (DTA) des Alpes-Maritimes. Les actions menées par le GIR Maralpin prennent donc pour l'essentiel la forme de « prestations intellectuelles ». Cette caractéristique la démarque des autres associations

¹⁹⁵ Entretien avec Jacques Molinari, secrétaire scientifique du GIR Maralpin, réalisé le 12/06/2007

locales du type associations de vélo, ou associations de défense pour l'environnement par exemple.

« On est dans une position un peu atypique puisque, nous targuant d'être une société savante, nous nous appliquons à produire des études. » Entretien avec Jacques Molinari, secrétaire scientifique du GIR Maralpin, réalisé le 12/06/07.

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

« Je vais prendre l'exemple de l'autoroute de contournement de Nice. Nous y avons pris des initiatives assez originales. [...] De surcroît, avant même que le débat ne s'engage, nous avons proposé à la Commission particulière du débat public de faire inviter des experts pour qu'ils présentent la philosophie des problèmes tels qu'ils se posent. Le président de la commission du débat public a bien voulu accepter. Sur une dizaine d'experts, nous en avons fait convier quatre. [...] 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. » Entretien avec Jacques Molinari, secrétaire scientifique du GIR Maralpin, réalisé le 12/06/07.

L'analyse des déplacements de la faculté des sports de Nice a été confiée au GIR Maralpin notamment parce qu'il avait déjà réalisé des études sur les déplacements et les modes doux. En effet, en 2003 l'association lance une enquête auprès de 1000 étudiants niçois pour comprendre leurs usages du vélo. Achevée en juillet 2003, cette enquête révèle les freins à l'utilisation du vélo à Nice et dans sa région. Aussi, dans la continuité de cette première étude, l'association GIR Maralpin propose de valoriser ces résultats par l'intermédiaire de l'analyse des besoins d'un site pilote. Le projet d'un PDE pour la faculté des sports est ainsi lancé. En partenariat avec l'ADAM, la CANCA et la direction de l'établissement de l'UFR STAPS, le GIR Maralpin lance, en avril 2004, une demande d'aide de financement auprès de l'ADEME-PACA. Bien que la demande d'aide financière ait été rejetée par cet organisme, le projet sera financé par le conseil régional Provence Alpes Côte d'Azur (PACA) à partir de l'année 2005. L'étude peut ainsi démarrer. Elle va se constituer en deux phases. Une

2.3 Les impacts de la participation des associations sur les solutions et les mises en œuvre retenues pour le PDU CANCA

première, réalisée en 2005, de type enquête-déplacements auprès des étudiants, des enseignants et du personnel de la faculté des sports. Une seconde, réalisée en 2006, focalisée sur les conditions d'accès au site au travers notamment des aménagements urbains. L'analyse, menée avec l'aide de deux stagiaires de la faculté de géographie de Nice, sera rendue au commanditaire (la région PACA) en novembre 2006. Le projet d'analyse étant intitulé « Analyse des accessibilités dans la zone périphérique (basse plaine du var) et propositions d'aménagement favorisant les modes de déplacements respectueux de l'environnement. »

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

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

Deuxième partie – L'élaboration du PDU CANCA : une expertise d'usage, vecteur d'ingénierie concourante

le monde est convaincu de l'utilité d'une concertation avec la population, sur la forme, il y a un véritable enjeu de clarification.

.

2.4. L'exemple du PDU CANCA : esquisse d'un urbanisme concourant

L'ingénierie concourante apparaît en réponse à un modèle de production industrielle trop linéaire et séquencée. « *Cette nouvelle approche de la conception doit permettre de prendre en compte, dès les premières phases du projet, l'ensemble du cycle de vie du produit, depuis sa définition jusqu'à son retrait de service en passant par l'industrialisation, la fabrication, l'usage. Elle implique donc la participation d'acteurs représentant ces différentes fonctions sur l'ensemble du cycle de vie du projet, l'expression des différents points de vue, la négociation et la recherche de compromis entre les acteurs du processus de conception* »¹⁹⁶. Le modèle de l'ingénierie concourante nous apparaît dès lors intéressant pour interroger les démarches participatives développées dans le champ de l'urbanisme puisque le modèle traditionnel de conception urbaine, lui aussi trop linéaire et séquencé, laisse place à un modèle systémique et négocié. Les acteurs de la planification et de la conception urbaine sont amenés régulièrement maintenant à produire collectivement. L'idée étant de profiter de différents points de vue et d'un ensemble de savoirs et de savoir-faire qui doivent désormais s'inscrire dans le système décisionnel.

Dans ce sens, l'exemple des groupes de travail instaurés dans le cadre de l'élaboration du PDU CANCA illustre une forme de conception collective au sens où différentes parties prenantes (élus, techniciens, usagers) sont réunies en amont pour élaborer collectivement le document de planification des déplacements urbains à l'échelle de l'agglomération niçoise. Pourtant, au cours des deuxième et troisième chapitres, nous avons pu constater que la production issue de cette démarche participative n'est pas appréciée comme étant le fruit d'un travail collectif, mais plutôt comme étant la principale résultante d'un travail réalisé au préalable par les consultants. De ce fait, un travail d'évaluation *a posteriori* a été nécessaire pour mettre en exergue les impacts, de la participation des représentants de la société civile, sur le document de planification. Dans le cadre de ce quatrième chapitre, nous souhaitons comprendre ce décalage à partir de l'hypothèse que la procédure et la manière de mener la démarche participative influencent la substance et donc ce qui en résulte. Dès lors, nous allons interroger le modèle de conception collective qui émerge de ce processus participatif au regard des formes d'ingénierie concourante qui s'y dessinent.

¹⁹⁶ Bossard Pacale, Chanchevrièr Claude, Leclair Pierre, 1997, *Ingénierie concourante. De la technique au social*, Economica, Paris, p. 15.

Deux questions vont nous permettre de structurer notre propos :

- Quels sont les indices qui permettent d'associer ce processus participatif à un modèle d'ingénierie concourante ?
- Quelles sont les limites à une réalisation aboutie d'un tel type de modèle ?

Dans un premier temps, nous montrerons quels sont les différents signes caractéristiques de concourance. Le rapprochement entre nos observations empiriques et les principes de ce type de modèle nous permettra de montrer que la démarche participative instituée dans le cadre de l'élaboration du PDU CANCA répond à quatre fondements de la concourance. (1) Un accroissement du rôle de la conception dans la planification des déplacements, (2) l'amélioration d'une prise de décision conjointe dès la phase amont du processus, (3) une hybridation de savoirs techniques et d'usage issus d'un groupe de participants multicompetents, (4) l'intégration de représentants de la société civile dans le processus de conception. Le cinquième fondement de l'ingénierie concourante concerne le gain de temps comme facteur de réussite mais il ne pourra être discuté ici, car il nécessite une vision *a posteriori* des effets de la mise en œuvre des actions PDU. Dans un deuxième temps, nous mettrons en exergue les points de blocage, quant à l'aboutissement « réussi » d'une conception collective. A savoir, les objectifs assignés par les différents participants, puisque les logiques d'intéressement individuelles court-circuitent les ambitions initiales de la démarche, et le caractère « indiscutable » des études techniques des consultants, qui réduit d'autant les marges de manœuvre de participation des autres acteurs.

2.4.1. Les signes d'une ingénierie concourante

L'ingénierie concourante est apparue aux Etats-Unis durant la seconde moitié du XXème siècle. Issue des secteurs de l'automobile et de la défense, elle apparaît comme une réponse au modèle de conception classique trop linéaire, séquencé et préétabli à partir de solutions techniques normalisées. L'appellation de *Concurrent Engineering* proposée par l'Institute for Defense Analyses (IDA)¹⁹⁷ caractérise « une approche méthodologique qui intègre le développement simultané des produits et des processus associés, incluant la fabrication et le soutien logistique. Cette approche prend en considération, dès le démarrage, le cycle de vie du produit depuis sa conception jusqu'à son exploitation en

¹⁹⁷ Cette appellation ressort d'un travail de réflexion sur les méthodes de conception engagé par le Ministère de la défense américain. À ce sujet se référer à l'article de Pascale Bossard sur les origines de l'ingénierie concourante, référencé ci-dessous.

2.4 L'exemple du PDU CANCA : esquisse d'un urbanisme concourant

incluant la qualité, les coûts, la planification et les besoins des utilisateurs »¹⁹⁸. Traduit en français par Ingénierie simultanée, ingénierie intégrée voire plus couramment ingénierie concourante, cette approche est reprise et adaptée à de nombreux secteurs industriels avec l'idée sous-jacente de réunir l'ensemble des parties prenantes dans le but d'aboutir à un résultat commun porté par chacun des acteurs.

Si l'ingénierie concourante peut apparaître comme un modèle technique de management pour lequel se développent des outils sophistiqués (organisation professionnelle du management de projet, éditeurs de programmes, logiciels de mises en œuvre...), Pascale Bossard, Claude Chanchevri et Pierre Leclair soutiennent au contraire l'idée que l'ingénierie concourante est avant tout un « construit social » : « *Les difficultés essentielles de la mise en œuvre de la concourance ne résident pas d'abord dans les aspects techniques mais bien plutôt dans la qualité des coopérations à bâtir [...] Démarche de conception en devenir, elle est, avant d'être une méthode, une posture, une conviction, une affirmation. Affirmation d'une légitimité, s'il fallait résumer : cette légitimité, c'est celle de la prise de parole de l'ensemble des parties prenantes à un projet à toutes les étapes de sa conception.* »¹⁹⁹.

Ce type de renouvellement des approches de conception avec le passage d'un modèle linéaire, séquencé, à un modèle plus systémique et négocié se retrouve aussi dans le domaine de l'urbanisme. En effet, le schéma classique de production de la ville, affirmé notamment dans la période de la Reconstruction d'après guerre, est défini comme étant cloisonné, hiérarchique, linéaire et séquentiel²⁰⁰. Ce schéma caractéristique d'un modèle du type « faire la ville pour » laisse progressivement place à un modèle de type « faire la ville avec » en faveur d'une ville dite « négociée ». Selon cette approche, François Ascher émet l'hypothèse d'un urbanisme et d'un aménagement réflexifs pour lesquels la connaissance serait l'outil du projet comme de l'action, avec notamment le développement d'appareillage cognitif et la diffusion d'informations : Autrement dit, un urbanisme qui permet d'élaborer, de mettre en œuvre et de gérer des projets avec l'ensemble des parties prenantes dont la société civile, pour *in fine* rendre plus efficace l'action publique. « *L'urbanisme concourant*

¹⁹⁸ Bossard Pascale, 1997, « Origines et définition de l'ingénierie concourante », in Bossard Pascale, Chanchevri Claude et Leclair Pierre *Ingénierie concourante. De la technique au social*, Economica, Paris, p.24.

¹⁹⁹ Bossard Pascale, Chanchevri Claude et Leclair Pierre, 1997, *Ingénierie concourante. De la technique au social*, Economica, Paris, p.12.

²⁰⁰ Se référer notamment à Gaudin Jean-Pierre, 1993, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, Que sais-je ?, et Arab Nadia, 2004, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage*. Thèse de doctorat de l'École nationale des Ponts et Chaussées, spécialité « Urbanisme et aménagement ».

procède en tenant compte des circonstances, des acteurs en présence, du contexte, du site, des conflits, etc. Il est donc à la fois plus fonctionnel et plus situé. [...] Mais il est aussi management heuristique ou réflexif, dans la mesure où l'évaluation de l'impact de chaque décision doit servir à mieux comprendre le contexte lui-même comme le système d'acteurs, à améliorer les dispositifs d'analyse et de prise de décision, et donc à agir plus efficacement »²⁰¹.

Nous souhaitons, dès à présent, interroger cet exemple de démarche participative au regard des principes de l'ingénierie concourante. Il s'agit de faire le rapprochement entre nos observations empiriques et quatre des fondements caractéristiques de la concourance.

2.4.1.1. Accroissement du rôle de la conception dans la planification des déplacements urbains

L'ingénierie concourante tend à reformuler les modes de conception collective. Il ne s'agit plus de se focaliser sur les résultats, autrement dit ce qui va être produit, mais plutôt sur les procédures et les façons de faire. La conception est alors considérée comme l'un des grands principes à promouvoir dans un processus de développement.

Cette priorité donnée à la forme se retrouve dans la démarche participative instituée pour élaborer le PDU CANCA. La mise en regard des modalités d'élaboration du PDU niçois version LAURE et du PDU CANCA nous a permis de mettre en exergue une opposition évidente.

D'une part, le PDU niçois version LAURE a été élaboré à partir d'un modèle cloisonné, orienté autour de la préconisation d'une solution technique : le tramway. Rappelons en effet que le document de planification est issu d'un travail en chambre pour lequel le nombre de participants a été restreint à quelques élus – d'autant que le document s'avère être monocommunal –, à quelques techniciens – puisque les compétences techniques sont restées en interne du service transport et circulation de la mairie de Nice –, et à la Mission Tramway – en tant que porteur d'un projet déjà constitué. D'autre part, le PDU CANCA représente un modèle négocié pour lequel la priorité a bien été donnée à la forme. Ce passage marque bel et bien l'accroissement du rôle de la conception dans la planification

²⁰¹ Ascher François, 2001, « La nouvelle révolution urbaine : de la planification au management stratégique urbain », in Masboungi Ariella, *Fabriquer la ville. Outils et méthodes les aménageurs proposent*, La documentation française, Paris, p. 31.

2.4 L'exemple du PDU CANCA : esquisse d'un urbanisme concourant

des déplacements urbains. Rappelons là encore que la méthode de travail instaurée a permis d'établir un large travail de coopération avec l'ensemble des acteurs territoriaux. Elle s'est par ailleurs constituée à partir d'un jeu d'acteurs spécifiques pour lequel un chef de projet a eu pour mission principale de manager l'ensemble de la procédure.

2.4.1.2. Amélioration d'une prise de décision conjointe dès la phase amont du processus

L'ingénierie concourante vise à maîtriser plus efficacement le processus de conception. Pour sortir de l'aspect linéaire et séquentiel du modèle traditionnel, l'ingénierie concourante consiste à faire participer dès l'amont du projet les différentes parties prenantes internes et externes à l'organisation. Pour traduire cette ambition, Gilles Garel parle d'une «*remontée en amont*»²⁰².

La promotion d'un modèle de production urbaine davantage négocié et systémique vient bouleverser les rapports entre les phases amont et aval d'un projet ou d'une procédure. Dans ses travaux de thèse sur les processus d'élaboration et les modes de pilotage de l'activité de projet dans l'aménagement, Nadia Arab souligne que dès la phase amont, les pratiques se renouvellent à partir de différents enjeux comme l'implication des habitants à l'élaboration de leur cadre de vie et à l'appréhension des logiques d'usage²⁰³. Elle définit la notion de « phase amont » telle qu'il convient de l'entendre dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme à partir d'une définition proposée par Yves Janvier stipulant que les phases amont sont « *des phases de "conception et d'élaboration" dont il est attendu qu'elles deviennent le lieu d'une activité d'élaboration collective pour définir les actions à entreprendre* »²⁰⁴. Nadia Arab propose de retenir que les phases amont représentent les phases de formulation des choix d'aménagement. Elles démarrent avec la formulation d'une commande politique engageant un projet et s'arrêtent avec les autorisations administratives pour élaborer les choix retenus pour le territoire.

Pour avoir étudié le phasage procédural d'une démarche de concertation afin d'apprécier les effets de la participation de la population selon chaque étape de la procédure, Nicolas

²⁰² Garel Gilles, 1994, *Réduction du temps de conception, concourance et savoirs professionnels : le cas de l'emboutissage dans les projets automobiles*, Thèse de doctorat de l'École Polytechnique.

²⁰³ Arab Nadia, 2004, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage*. Thèse de doctorat de l'École nationale des Ponts et Chaussées, spécialité « Urbanisme et aménagement ». p. 58.

²⁰⁴ Ibid. p. 89.

Louvet associe la concertation dite amont aux étapes du diagnostic et du scénario(s). À partir de la typologie des attitudes du public proposée par Christian Garnier²⁰⁵, Nicolas Louvet montre que l'étape du diagnostic mobilise une attitude d'initiateur alors que l'étape du scénario(s), une attitude de partenaire. *A contrario*, la concertation en aval représentée par l'enquête publique mobilise une attitude de contestataire²⁰⁶.

Dès la phase amont, la participation d'usagers présente donc une réelle opportunité pour améliorer les décisions d'un projet mis en débat. Par initiateur, il faut ainsi reconnaître à l'usager, et plus largement au citoyen, sa capacité à mettre de nouveaux problèmes sur l'agenda politique, alors que comme partenaire, il convient de lui reconnaître sa capacité à apporter des réponses aux problèmes posés.

Dans le cadre de l'élaboration du PDU CANCA, l'autorité a en effet pu profiter de ces attitudes d'initiateur et de partenaire. La société civile a été représentée par des membres d'associations dès l'amont de la procédure, à partir de leur participation aux groupes de travail. Si l'on s'en réfère au CCTP, ce niveau de participation a d'ailleurs été instauré pour constituer une « force de propositions et d'orientation »²⁰⁷. Aussi, plusieurs exemples viennent confirmer le rôle d'initiateur des représentants de la société civile. Nous avons pu constater que dans le cadre de la mise en exergue de la plus-value substantielle de la participation des associations (cf. chapitre 2.3), ces derniers ont fait émerger l'enjeu d'une intermodalité « soft ». Ils ont insisté sur les problèmes liés aux connexions transports en commun / modes doux, qu'elles trouvent souvent trop délaissées au profit des connexions TC/TC et TC / voitures particulières. En effet, l'autorité (notamment les élus) s'est souciée davantage des capacités de stationnement des parcs-relais que de l'offre de stationnement vélo disponible en gare. Dans le cadre du PDU, les associations sont ainsi les seuls acteurs locaux à avoir porté, dès le lancement de la démarche, un discours fortement orienté sur les modes doux.

« Les associations ont apporté beaucoup sur la notion de stationnement vélos dans les gares, sur l'intermodalité vélo. » Entretien avec Philippe Vallouis, Chef de projet PDU, CANCA, réalisé le 11/04/07.

²⁰⁵ Garnier Christian, 1987, « Participation du public – un moyen pour mieux planifier, coopération ou information unilatérale ? », in Barouch Gilles et Theys Jacques, *L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets*, Cahiers du Germes.

²⁰⁶ Louvet Nicolas, 2001, « L'élaboration d'une politique publique environnementale. Les temps de la concertation », in Le Duff Robert, Rigal Jean-Jacques et Schmidt Géraldine, *Démocratie et management local*, Dalloz, Paris.

²⁰⁷ CANCA - Direction des Transports, *Cahier des clauses techniques particulières*, 2 juin 2004, p. 20-21.

« Les associations étaient très présentes sur les modes doux, [...] Les élus et les techniciens parlaient surtout de circulation de voitures, de fret, de camions, et de stationnement. Le monde associatif était là pour aérer tout ça et parler d'autres choses : vélos, piétons et d'avenir » » Entretien avec Robert Bérenghier, Responsable de services techniques, mairie de la Trinité, réalisé le 18/06/07.

Par ailleurs, si les membres des associations ont mis sur l'agenda l'enjeu de l'intermodalité « soft », ils se sont également efforcés d'y répondre en proposant des solutions. À plusieurs reprises, ils se sont donc révélés être des partenaires pour l'autorité. C'est l'exemple de VIVA06 qui s'est proposée pour aider la maîtrise d'ouvrage dans la réalisation de plans de déplacements scolaires ou celui du GIR Maralpin qui a endossé le rôle de maîtrise d'œuvre déléguée lors de la réalisation du plan de déplacement d'entreprise de la Faculté des Sports de Nice.

2.4.1.3. Hybridation de savoirs techniques et d'usage issus d'un groupe de participants multicompétents

L'ingénierie concourante traduit l'ambition de constituer des groupes de participants multicompétents afin de produire à partir d'une plus grande variété de savoirs. Chaque type d'acteurs est ainsi reconnu pour des savoirs qui lui sont propres et qui se distinguent par conséquent des savoirs des autres participants. Cette posture est notamment défendue dans la thèse de Stéphanie Minel sur le transfert de données métiers dans une perspective collaborative. Elle suppose ainsi que l'enjeu de la gestion de connaissances réside avant tout dans l'identification des savoirs à mobiliser et donc des acteurs qui les possèdent²⁰⁸.

Pour Thomas Valette dont les travaux de doctorat portent sur la conception collective innovante par l'usage, la multidimensionnalité est notamment préconisée pour aborder les questions d'usage puisque « *le terme usage est en effet appropriable par chacun du fait de sa propre expérience dans l'utilisation des objets qui nous entourent. Les concepteurs sont aussi parfois utilisateurs et chacun peut dire quelque chose dessus.* »²⁰⁹. Par ailleurs, l'enjeu de la constitution de groupes multicompétents réside avant tout dans les échanges et les interactions entre les différents savoirs. L'auteur nous rappelle en effet que Schaffer Crystal,

²⁰⁸ Minel Stéphanie, 2003, *Démarche de conception collaborative et proposition d'outils de données métier*, Thèse de l'École Nationale Supérieure d'Arts et Métiers, Paris.

²⁰⁹ Valette Thomas, 2005, *Recherche d'un cadre conceptuel d'aide à la conception collective innovante par l'usage. Proposition de l'outil « glocal » pour la conception d'outils à main et des équipements de travail*, Thèse de l'École Nationale Supérieures d'Arts et Métiers Centre de Paris, p. 84.

Funk Karina et Cothrel Joe précisent que « *la plus efficace des sources d'innovation est la recombinaison des raisonnements préexistants grâce aux interactions interdisciplinaires. Autrement dit, il faut passer des « savoir-faire » des individus autour de la « table » – expert ou non dans le domaine – au « savoir-comprendre » comprendre l'autre métier et son expertise selon (Minel, 03) puis au « savoir-combiner » (Hatchuel et Weil 92) pour créer un véritable acte de création matérielle* »²¹⁰. Pour représenter les enjeux d'un modèle collaboratif, Thomas Valette a introduit les trois étapes proposées par Armand Hatchuel et Benoît Weil dans le modèle de compétence de Nielsen structuré selon trois niveaux: (1) les connaissances spécifiques correspondant aux savoir-faire d'une catégorie d'acteurs, (2) l'intégration de connaissances est issue de la confrontation des connaissances spécifiques. Lors de cette étape, l'intégration des connaissances et l'émergence d'un « savoir-comprendre » dépend de la présence d'objets intermédiaires (OI) comme dans le cas des travaux de Réhal où la présence d'images aide les acteurs à mettre en partage leurs connaissances. (3) Le déploiement de connaissances relève d'une collaboration en vue de produire collectivement une action.

Ce schéma est caractéristique de ce qui se trame au sein de groupes multicompetents et nous pourrions par conséquent l'adapter à notre étude de cas. Dans le cadre de l'élaboration du PDU CANCA, les groupes de travail présentaient bien cette multidimensionnalité puisqu'ils étaient constitués d'élus, de techniciens institutionnels, de consultants et de représentants d'associations. La constitution de groupes thématiques (modes doux, stationnement, intermodalité, marchandise) suppose alors que les participants y soient associés en fonction de leurs compétences dans ce champ précis.

²¹⁰ Valette Thomas, 2005, *Recherche d'un cadre conceptuel d'aide à la conception collective innovante par l'usage. Proposition de l'outil « glocal » pour la conception d'outils à main et des équipements de travail*, Thèse de l'École Nationale Supérieures d'Arts et Métiers Centre de Paris, p. 86-87.

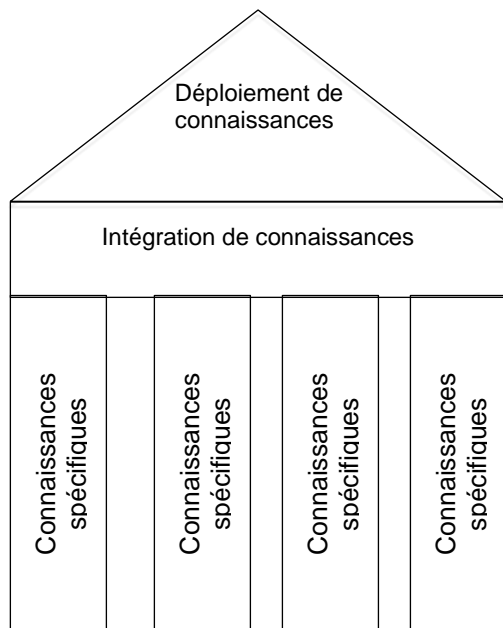


Figure 7: Modèle de compétence de Nielsen

Source: Nielsen AP, 1997

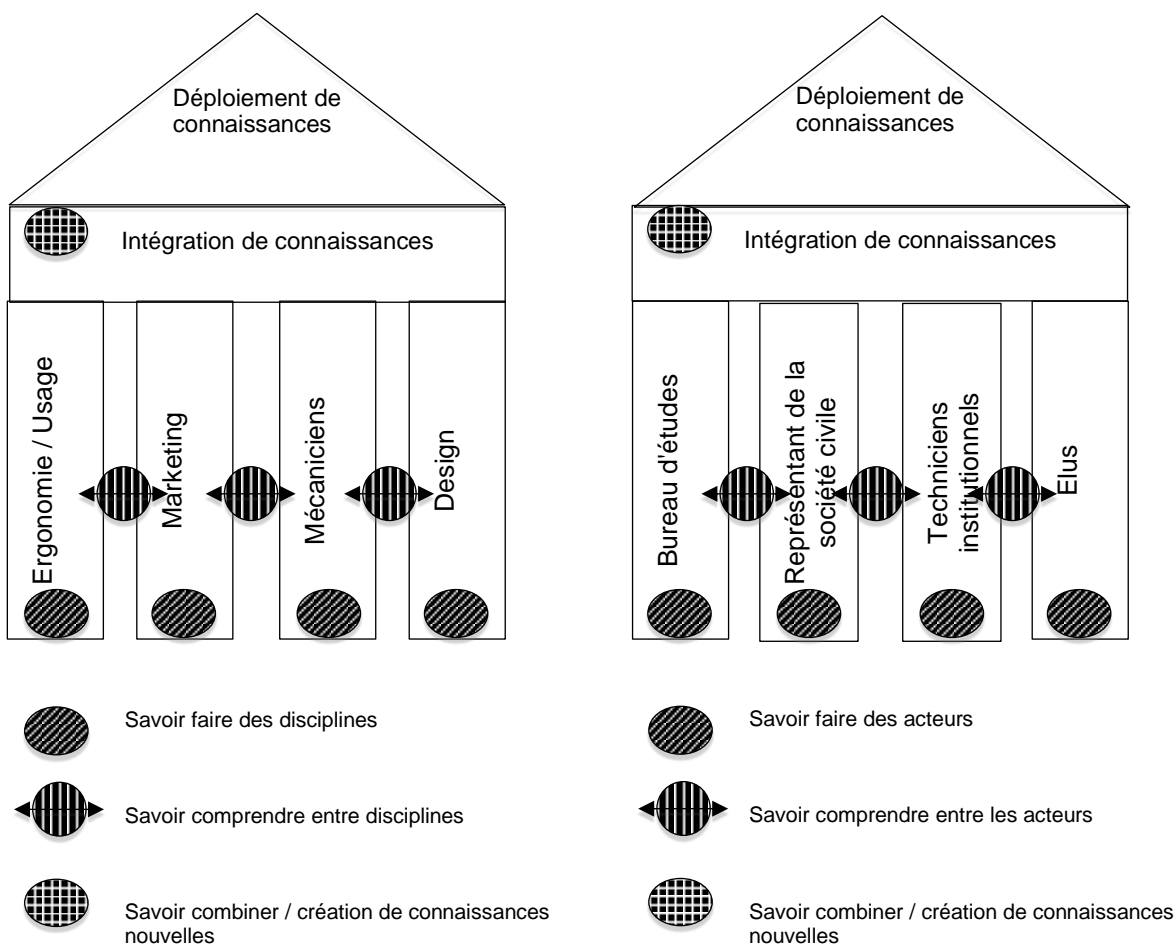


Figure 8: Positionnement des trois étapes de la collaboration sur le modèle de Nielsen

Source: Valette Thomas, 2005

Figure 9 : Les étapes de la collaboration au sein des groupes de travail du PDU CANCA

Afin d'expliquer les différentes étapes de la collaboration au sein des groupes de travail institués pour l'élaboration du PDU CANCA, nous allons focaliser notre regard sur la rencontre entre les consultants d'Altermodal et les représentants de la société civile.

Reconnu comme un spécialiste de la mobilité douce, le bureau d'études Altermodal a été mandaté pour élaborer le volet modes doux et accessibilité multimodale du PDU CANCA. Selon les orientations définies dans le CCTP, le consultant « aura la tâche de proposer un programme de mesures ciblées dont l'effet sera d'augmenter le volume des déplacements en modes doux en substitution de ceux réalisés en voiture. Le consultant proposera des principes et des exemples afin de raccorder les générateurs de déplacements de façon multimodale. Il s'agira notamment d'améliorer l'accès aux stations de TC par des itinéraires en modes doux sécurisés, confortables et prioritaires par rapport à la voiture »²¹¹. Au regard des résultats apportés par la thèse de Gilles Debizet sur le système français d'expertise, le bureau d'études Altermodal présente des compétences dans la prospective modes doux et la microplanification. Il développe différentes méthodes permettant de servir une politique globale de développement des modes doux par le biais de comptages de trafic pour une meilleure connaissance des flux de déplacements vélos, par le biais de l'utilisation de système d'information géographique (SIG) pour qualifier et quantifier l'offre vélos (représentation cartographique du stationnement vélo, des différents services...), par le biais encore de compétences en aménagement pour tout ce qui est réglementation des infrastructures par exemple.

En parallèle, les représentants de la société civile sont entre autres porteurs d'un savoir-faire issu de leur pratique du vélo. En tant qu'usagers réguliers du vélo, ils constituent une catégorie d'acteurs capable de rendre compte de la pratique du vélo sur leur territoire. Ils sont ainsi à même de relater les difficultés qu'ils rencontrent au cours de leurs déplacements, l'absence de stationnements sécurisés sur l'espace public ou dans les pôles attractifs comme les gares ou les centres commerciaux. Ils soulignent aussi le manque de cheminements cyclables et relèvent certaines incohérences comme lorsque les bandes cyclables s'arrêtent inopinément.

Consultants et usagers possèdent donc des connaissances spécifiques. Détenteurs de savoir-faire, ils doivent, pour élaborer collectivement les orientations concernant les modes doux, développer un savoir-comprendre qui leur permet réciproquement de recueillir

²¹¹ CANCA - Direction des Transports, *Cahier des clauses techniques particulières*, 2 juin 2004, p. 9.

2.4 L'exemple du PDU CANCA : esquisse d'un urbanisme concourant

l'ensemble des connaissances spécifiques. Cette étape d'apprentissage permet de prendre conscience des potentialités de chaque acteur afin de pouvoir parvenir, dans une logique de compréhension mutuelle, à l'étape d'élaboration collective. Précédemment, nous avons souligné que les travaux de Rehal ont montré que la mise en partage de connaissances était facilitée par l'utilisation d'objets intermédiaires. Dans le cadre des réunions de travail sur les modes doux, plusieurs objets intermédiaires ont permis de faciliter le partage de connaissances. Le consultant, d'une part, mobilise des présentations power point visant à présenter sa propre interprétation des orientations modes doux pour le territoire. Cet outil a notamment pour objectif d'appuyer le débat et de faire réagir les participants afin de recueillir en retour leurs points de vue sur les propositions faites et par conséquent, de les adapter en fonction des réactions des acteurs locaux. Les usagers, d'autre part, ont mobilisé d'autres outils comme par exemple, des photographies ou des visites *in situ* permettant dans les deux cas d'apporter une illustration concrète concernant une situation particulière. Les représentants de la société civile ont aussi réalisé un document de travail qui constitue un autre objet intermédiaire puisqu'il leur a permis d'émettre de manière argumentée et structurée des propositions concernant cette thématique.

Cette étape d'intégration des connaissances, facilitée par différents types d'objets intermédiaires, permet ainsi d'accéder à la troisième étape de déploiement de connaissances visant à construire les orientations à prévoir dans le cadre du volet modes doux du plan de planification des déplacements urbains de la CANCA. Le chapitre précédent sur les impacts de la participation des associations (chapitre 2.3) permet en effet de prendre conscience d'une production collective qui pourrait être assumée par l'ensemble des participants.

Au regard de cette rencontre entre des savoirs techniques – portés par des professionnels, et des savoirs d'usage – reconnus aux représentants de la société civile, ces groupes de travail ont été l'occasion de profiter d'une complémentarité entre une expertise technique et une expérience pratique.

2.4.1.4. Intégration de la société civile dans le processus de conception

Les pratiques issues du génie industriel ambitionnent de plus en plus de travailler au plus près de l'utilisateur afin d'intégrer dans leurs réflexions les logiques d'usage. L'ingénierie concourante permet en effet « *d'associer à la conception des acteurs qui en sont généralement exclus dans le modèle traditionnel, ce qui implique une ouverture du*

concepteur professionnel aux autres acteurs internes (ex: la fabrication) et externes à l'entreprise (ex: les usagers) »²¹²

Les groupes de travail instaurés pour élaborer le PDU CANCA représentent un niveau de participation qui vise à réunir l'ensemble des parties prenantes à la planification des déplacements urbains du territoire azuréen. Le CCTP précise ainsi la nécessité d'associer des représentants de la société civile dès la phase amont du projet : « La mise en œuvre du PDU passera par plusieurs acteurs. À ce titre, les mesures doivent être élaborées en concertation du point de vue technique et politique. De plus, un objectif important du PDU est d'encourager le changement de comportements en matière de déplacements. Aussi, l'intégration de la société civile dans son élaboration est déterminante pour s'assurer de l'acceptabilité du plan mais aussi de l'implication dans l'action (les entreprises avec les PDE et le transport de marchandises et les particuliers au travers d'opération comme "Marchons vers l'école")»²¹³

2.4.2. Les limites du processus

Si la démarche participative instituée dans le cadre du PDU CANCA présente différentes caractéristiques de l'ingénierie concourante, le produit qui en est issu n'est pourtant pas perçu comme le résultat d'un travail collectif. Deux clefs de lecture peuvent, en fait, être identifiées. D'une part, les différents participants n'appréhendent par les objectifs de la même manière. L'ambition de produire collectivement le document de planification ne fait pas consensus. D'autre part, les études techniques, réalisées au préalable par les consultants afin d'accompagner les discussions des réunions de travail, apparaissent relativement bien abouties et peu discutables.

2.4.2.1. Des objectifs équivoques

Les objectifs attribués à une démarche participative peuvent être de plusieurs ordres. Une typologie, dressée par Christian Garnier, a été réinterprétée dans les travaux de doctorat de Nicolas Louvet²¹⁴. L'auteur y met en exergue trois optiques²¹⁵ :

²¹² Bossard Pascale, Chanchevrièr Claude et Leclair Pierre, 1997, *Ingénierie concourante. De la technique au social*, Economica, Paris, p. 16.

²¹³ CANCA - Direction des Transports, *Cahier des clauses techniques particulières*, 2 juin 2004, p. 20-21.

²¹⁴ Louvet Nicolas, 2005, *Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale : le cas des plans de déplacements urbains*, Thèse en aménagement, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.

2.4 L'exemple du PDU CANCA : esquisse d'un urbanisme concourant

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

Dans le cadre du PDU CANCA, le constat est tel que l'interférence de ces enjeux a rendu confus les objectifs des procédures de concertation. Notre étude de cas révèle deux grandes intentions. D'une part, l'ambition d'une approche fonctionnaliste et d'autre part l'ambition d'une approche patrimoniale. Ces deux ambitions apparaissent d'ailleurs clairement dans les orientations données par l'autorité au document de planification, défini comme un projet « pédagogique, pragmatique et de transition ». Ceci n'a pas été sans poser certaines limites dans la démarche participative puisque l'ambition patrimoniale en a été d'autant réduite.

En effet, si la plus-value de la concertation instituée pour le PDU CANCA est reconnue comme étant l'apprentissage d'un travail collectif, cette collaboration s'est établie notamment entre les élus et les techniciens. Dans ce nouveau contexte d'intercommunalité, l'opportunité d'une démarche participative a représenté avant tout l'occasion d'unifier le monde institutionnel, jusqu'à présent enclin à un certain cloisonnement. L'élus perçoit la concertation comme un moment particulier pour travailler en collaboration avec les autres élus et le reste des acteurs institutionnels (Direction Départementale de l'Équipement, Conseil Général,

²¹⁵ Garnier Christian, 1987, « Participation du public – un moyen pour mieux planifier, coopération ou information unilatérale ? », in sous la direction de Barouch Gilles et Theys Jacques, *L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets*, Cahiers du Germes.

Conseil Régional). De plus, la démarche participative mise en place pour élaborer le PDU CANCA a été l'occasion de se rapprocher des professionnels du transport.

A *contrario*, l'apprentissage à concerter avec les représentants de la société civile n'a pas été aussi efficace. Les techniciens institutionnels appréhendent la concertation comme une obligation législative. Orienté par la LAURE, le PDU CANCA s'inscrit donc dans l'obligation de développer une démarche de concertation. Aux yeux des techniciens, l'implication de la population est avant tout une obligation. Pourtant, les associations espèrent beaucoup plus de cette procédure participative. Elles s'y investissent pour faire valoir leurs expériences et leurs remarques. « Acteurs de terrain », les associations revendiquent leur capacité à pouvoir coopérer avec les acteurs institutionnels et les experts.

2.4.2.2. L'indiscutabilité des études techniques

Deux grandes évolutions ont amené à une transformation de l'action publique et une reconfiguration du système d'expertise traditionnel²¹⁶ :

Tout d'abord, une reconnaissance progressive du pluralisme des expertises par le recours à des savoirs externes à l'administration : tant à l'échelle nationale que locale, les politiques publiques se satisfont de moins en moins d'une source univoque d'expertise. Sans doute peut-on penser que, par là, « *les responsables politiques pensent pouvoir se donner, en s'appuyant sur des avis extérieurs, une image participative et plus démocratique, tout en légitimant leurs décisions* »²¹⁷. Il reste que l'on a vu se mettre en place, dans toutes sortes de domaines traditionnellement réservés aux experts techniques, des comités, agences et autres commissions objectivant le pluralisme des expertises et des savoirs. En d'autres termes, on a d'abord tenté sinon de mettre en cause, du moins de corriger l'indiscutabilité par l'organisation de scènes de confrontation entre des avis d'experts variés²¹⁸. C'est dès lors sur la procéduralisation de l'expertise que se sont réorientés les travaux²¹⁹.

²¹⁶ Cadiou Stéphane, 2006, « Savoirs et action publique : un mariage de raison ? L'expertise en chantier », *Horizons stratégiques*, n° 1.

²¹⁷ Genard Jean-Louis, Jacob Steve, 2004, *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, p. 7.

²¹⁸ Lascoumes Pierre, 2005, « Expertise et action publique », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 912.

²¹⁹ Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yannick, 2001, *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil.

2.4 L'exemple du PDU CANCA : esquisse d'un urbanisme concourant

Ensuite, le développement dans les collectivités territoriales de nouvelles formes d'expertise professionnelle liées à de nouveaux enjeux d'action publique. Ces expertises ont pour trait caractéristique de devoir composer avec des savoirs fragmentés alors même qu'elles peuvent plus difficilement se prévaloir d'un savoir certifié et technique. On pense ici aux professionnels de la politique de la ville qui ont dès lors trouvé dans le rôle de porte-voix de la parole habitante des quartiers dits difficiles une ressource pour se faire entendre et se légitimer dans les administrations territoriales. La capacité à susciter l'expression habitante a entraîné le développement d'un marché de consultants spécialisés dans la participation locale²²⁰. D'inspiration militante au départ, ce savoir-faire, consistant à faire émerger et prendre en compte une expertise d'usage des habitants, s'est ainsi progressivement professionnalisé. Mais dès lors, on en vient à se demander si cette professionnalisation ne brouille pas les circuits de diffusion de l'information en introduisant un nouvel intermédiaire. En tout état de cause, ces nouvelles positions ont conduit les sciences sociales à poser la question de la démocratisation de l'expertise.

Le rappel de ces deux mouvements de redéfinition de l'expertise est au soubassement de l'actuelle problématique d'implication des citoyens. Il permet de revenir sur une double ambition qui est de diversifier les points de vue et de faire remonter une expertise d'usage.

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

En effet, les techniciens locaux se sont entourés de consultants externes à la CANCA en faisant appel à des bureaux d'études pour l'appuyer dans sa démarche de concertation. Des bureaux d'études sont ainsi intervenus de manière autonome, c'est-à-dire à partir de lots d'études, préalablement définis par le chef de projet en fonction des thématiques supposées par les orientations des PDU. Aussi quatre lots thématiques (modes doux, stationnement, marchandises, intermodalité) et un lot de consolidation ont-ils été constitués. Ces lots avaient pour ambition de permettre l'élaboration du document de planification, soit de constituer le document devant être présenté ultérieurement en enquête publique. Ces lots ont donc abouti à des documents techniques, dont l'avancement était présenté lors des

²²⁰ Nonjon Magalie, 2005, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, n° 70.

réunions des groupes de travail. Par conséquent, les bureaux d'études mandatés étaient des bureaux très spécialisés. Pour mémoire, il y avait Altermodal pour les modes doux, Sareco pour le stationnement, Systra pour l'intermodalité, Interface transport pour les marchandises et Citec pour la transversalité entre les études.

Si l'intention de l'autorité de diversifier son expertise par le biais de consultants externes à l'agglomération ressort assez clairement dans notre cas d'étude, l'intention de démocratiser l'expertise aux citoyens, apparaît avec moins d'évidence. En effet, la démarche mobilisée par l'autorité paraît s'inscrire davantage dans une recherche de l'acceptabilité par la population, plutôt que dans une recherche d'une expertise d'usage profitable au projet. Si cette procédure participative apparaît comme une mise en confrontation d'avis divergents, l'intention d'orienter la décision n'est pas aussi évidente qu'elle le suppose dans un extrait du CCTP soulignant les objectifs de la participation des associations : « La mise en œuvre du PDU passera par plusieurs acteurs. À ce titre, les mesures doivent être élaborées en concertation du point de vue technique et politique. De plus, un objectif important du PDU est d'encourager le changement de comportement en matière de déplacements. Aussi, l'intégration de la société civile dans son élaboration est déterminante pour s'assurer de l'acceptabilité du plan mais aussi de l'implication dans l'action (les entreprises avec les PDE et le transport de marchandises et les particuliers au travers d'opération comme "Marchons vers l'école") »²²¹.

Par conséquent, la grille de lecture de la participation que nous avons constituée pour analyser l'exemple du PDU CANCA révèle deux grands constats quant à la mobilisation des différentes expertises (qu'elles soient technique ou d'usage) et aux rôles joués par les consultants externes comme par la population.

D'une part, les techniciens prennent une place centrale au sein de l'arène participative avec une expertise technique difficilement « discutable ». En effet, outre l'exception du « Collectif mode doux » qui a pu présenter une fois en séance un travail abouti sur les « modes doux et accessibilité en CANCA » (dont certains points ont d'ailleurs été repris dans le document PDU ²²²), les réunions de concertation se sont systématiquement appuyées sur des documents issus de l'expertise des techniciens – une expertise technique exclusivement issue de celle des bureaux d'études. Par conséquent, les documents techniques viennent

²²¹ CANCA, Direction Transports, 2004-2 *Cahier des clauses techniques particulières*, 2 juin 2004.

²²² CANCA - Direction Transports, 2006-2 *Plan de déplacements urbains communautaires - projet arrêté le 25 septembre 2006*.

2.4 L'exemple du PDU CANCA : esquisse d'un urbanisme concourant

cadencer les réunions de concertation et appuyer le débat. De plus, ce sont aussi les bureaux d'études qui ont eu la charge de prendre en compte les remarques issues de ces débats. Cette mission est clairement précisée dans le CCTP destiné aux bureaux d'études : « Les différents consultants devront analyser les propositions des membres du comité technique et des groupes de travail afin de les intégrer dans leur production ou de justifier formellement leur non prise en compte. »²²³. Si les bureaux d'études apparaissent influents sur la forme, de par le rôle central qu'ils détiennent au sein des réunions de travail, ils le sont aussi sur le fond puisque l'expertise technique qu'ils mobilisent est difficilement « discutable ». Aussi, les documents techniques sont souvent très complets et très avancés. Cela s'explique notamment par le fait que les bureaux d'études répondent à une commande professionnelle avec des obligations cadrées par un cahier des charges. Par conséquent, les consultants ont pris tellement d'importance que la place laissée aux remarques et à la discussion en a été d'autant plus réduite.

D'autre part, l'expertise allouable à la population a du mal à trouver sa place. Ce, d'autant plus que le rôle attribué à la population est mal défini. Aussi, les autres participants reconnaissent que la population détient un vrai « savoir-faire utile »²²⁴, une véritable « expérience du terrain »²²⁵, ce qui les amène à définir la population comme des « amateurs du terrain »²²⁶. Si la participation de la population apparaît « utile » (au sens de profitable), elle n'est en tout cas pas « nécessaire » (au sens d'obligatoire) comme celle des consultants, aiment à dire les élus. C'est notamment cette distinction qui amène les autres acteurs à cloisonner, d'un côté, l'expertise des bureaux d'études et, de l'autre, l'expérience de la population. Par conséquent, si l'intention n'est pas de faire remonter l'expertise citoyenne, il n'est pas étonnant que la population elle-même ne sache pas ce qu'elle apporte au projet mis en débat.

Bien que le modèle contemporain de production urbaine laisse le pas à plus de diversité et davantage de négociation, il subit encore l'influence d'un modèle technocratique encore très présent. C'est d'ailleurs ce que rappelle Alain Bourdin en soulignant que « *notre système professionnel est extrêmement marqué par la culture précédente : celle de la domination de l'État et de ses fonctionnaires, d'une organisation des professions dans un corporatisme lui-même très lié à l'État, de la planification, et de la domination de la culture des chantiers de construction et de travaux publics, sur celle des services et de l'usage. Les savoirs et les*

²²³ CANCA, Direction Transports, 2004-2 *Cahier des clauses techniques particulières*, 2 juin 2004.

²²⁴ Entretien avec Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer, le 13/06/2007.

²²⁵ Entretien avec Frédéric Maillard, chef de projet chez Effia, le 19/06/2007.

²²⁶ Entretien avec Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer, le 13/06/2007.

savoir-faire explosent, la manière de les transmettre et de les pratiquer également. La concourance n'est pas un vain mot ou un gadget importé du monde industriel, c'est un problème, auquel le modèle actuel n'offre aucune solution réelle. »²²⁷.

Du fait que les groupes de travail instaurés dans le cadre de l'élaboration du PDU CANCA illustrent une forme de conception collective, nous avons souhaité mettre en regard cet exemple de démarche participative avec ce qui se fait en termes d'ingénierie concourante. En effet, l'exemple du PDU CANA présente plusieurs similitudes :

- **Un accroissement du rôle de la conception dans la planification des déplacements urbains**, puisque l'élaboration du PDU CANCA a rendu prioritaire la forme et la façon de faire. Autrement dit, comme dans le cadre d'une approche concourante, c'est avant tout les procédures et les façons de faire qui importent, plutôt que les résultats issus de la production.
- **L'amélioration d'une prise de décision conjointe dès la phase amont du processus de décision**, puisque la participation des usagers représente l'opportunité de mobiliser à la fois un « initiateur » et un « partenaire », riches de propositions et de solutions pour le projet mis en débat. Dans le cadre de l'ingénierie concourante, il s'agit bien de faire une « remontée en amont » des différentes parties prenantes afin de maîtriser plus efficacement le processus de conception et de sortir de l'aspect linéaire et séquencé des modèles de production traditionnels.
- **Une hybridation de savoirs techniques et d'usage issus de la constitution de groupes multicompétents**, avec la coprésence de consultants et de représentants d'usagers. Au regard d'une approche concourante, cette hybridation de savoirs permet la constitution de groupes dits multicompétents en vue notamment de profiter d'un registre plus large et plus diversifié de savoirs.
- **L'intégration de représentants de la société civile dès la phase de conception**, puisque des membres d'association étaient présents au sein des groupes de travail constitués pour élaborer le document de planification. Il s'agit, au regard de ce qui se fait dans l'ingénierie concourante, de travailler au plus près des usagers afin notamment de profiter et d'intégrer les logiques d'usage.

²²⁷ Bourdin Alain, 2001, « Comment on fait la ville, aujourd'hui, en France », *Espaces et sociétés*, n°105-106, p. 164.

2.4 L'exemple du PDU CANCA : esquisse d'un urbanisme concourant

Bien que les groupes de travail instaurés pour élaborer le PDU CANCA prennent la forme d'une conception collective, nous avons montré que le document de planification issu de cette démarche participative n'est cependant pas perçu comme étant le fruit d'un travail collectif. Aussi, deux principaux points de blocages sont apparus comme étant les clés de lecture d'un tel constat. D'une part, les objectifs assignés par les différents participants ne correspondent pas à une ambition de conception collective. D'autre part, le caractère « indiscutable » des études techniques des consultants réduit par conséquent les marges de manœuvre des participants et donc l'expression d'une expertise d'usage.

Conclusion de la deuxième partie

Cette deuxième partie avait pour ambition d'appréhender un premier exemple de démarche participative sous les traits d'un modèle de conception collective. L'exemple des groupes de travail institués pour élaborer le plan de déplacements urbains de la communauté d'agglomération de Nice Côte d'Azur est apparu intéressant pour faire le rapprochement avec une démarche d'ingénierie concourante.

Cette partie a été présentée à la manière d'une étude de cas pour laquelle la production de connaissances empiriques a permis d'appréhender (1) le contexte territorial dans lequel s'inscrit cet exemple ; (2) les tenants et les aboutissants de la démarche participative ; (3) les impacts concrets issus de la participation des représentants de la société civile et (4) les similitudes et les limites avec un modèle d'ingénierie concourante.

L'ambition de mener une action publique, relative aux déplacements urbains, de manière plus collective émerge dans un contexte de restructuration territoriale. Une restructuration qui a lieu sur le fond, avec une multitude de projets visant à faire avancer le territoire azuréen sur cette thématique. Une restructuration qui se fait aussi sur la forme, avec la mise en place de nouvelles méthodes plus participatives afin de sortir de l'héritage d'une planification longtemps cloisonnée. Globalement, une restructuration qui vise donc à davantage de cohérence territoriale.

Inscrits dans une démarche participative plus large car structurée selon 3 niveaux de participation, les groupes de travail institués pour élaborer le PDU CANCA s'avèrent être la source de propositions pour le document de planification. Construits à partir de réunions thématiques, ils avaient pour objectif de réunir notamment les points de vue des acteurs institutionnels, des professionnels issus de bureaux d'études et des représentants de la société civile. La constitution d'une grille de lecture de la participation nous a permis de faire ressortir trois principaux enseignements.

Tout d'abord, les objectifs assignés à la démarche s'avèrent différents selon les participants et l'ambition d'une production collective n'est perçue que du côté du monde associatif. Ensuite, le rôle attribué aux bureaux d'études influence à la fois la forme de la démarche

participative à partir de leurs missions de coordination et de prise en compte des remarques. Mais aussi, le fond avec des productions techniques qui laissent peu de place à la discussion et au débat. Enfin, les représentants de la société civile investissent des sujets novateurs et orientent les débats autour de questions nouvelles pour l'autorité, comme par exemple les modes doux. Pourtant, les impacts concrets de leur participation s'avèrent imperceptibles.

Une évaluation *a posteriori* nous a permis de montrer que les propositions portées par les membres des associations leur permettent d'investir deux types de postures. D'une part, celle d'une assistance à maîtrise d'ouvrage en apportant de l'aide à l'autorité dans la définition des problèmes (accessibilité modes doux, intermodalité). D'autre part, celle d'une assistance à maîtrise d'œuvre en s'investissant dans l'action du fait de leur savoir-faire (organisation de plan de déplacements scolaires, réalisation de plan de déplacements d'entreprises).

Au final, ce premier exemple de démarche participative présente quatre principales caractéristiques relatives à l'ingénierie concourante :

- Un accroissement du rôle de la conception dans la planification des déplacements urbains
- L'amélioration d'une prise de décision conjointe dès la phase amont du processus de décision avec des représentants de la société civile qui se postent notamment en tant qu'initiateur et partenaire.
- Une hybridation de savoirs techniques et d'usage avec la constitution de groupes multicompétents.
- L'intégration de représentants de la société civile dès la phase de conception.

Néanmoins, cet exemple n'en constitue qu'une esquisse, étant donné l'émergence de limites à l'aboutissement « réussi » d'une conception collective. Les objectifs de la démarche apparaissent équivoques aux yeux des différents participants. Ceux-ci oscillent entre une plus-value organisationnelle pour les élus et une obligation législative pour les techniciens. Les représentants de la société civile, quant à eux sont les seuls à appréhender ces réunions de travail avec l'espoir de participer à une conception collective. De plus, l'indiscutabilité des études techniques produites par les consultants pour orienter les discussions lors des réunions de travail a réduit les marges de manœuvre des autres participants.

3. Troisième Partie – L’opération des témoins de ligne de la RATP : une expertise d’usage, au service d’un système de management de la qualité

INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE	180
3.1 LA RATP COMME SYSTEME DE MANAGEMENT DE LA QUALITE	183
3.1.1 <i>D’une logique technico-industrielle à une logique de service</i>	184
3.1.2 <i>Une logique de service en faveur d’une politique de concertation avec les usagers</i>	191
3.2 GRILLE DE LECTURE DE LA PARTICIPATION INSTITUTEE POUR L’OPERATION DES TEMOINS DE LIGNE	199
3.2.1 <i>Présentation de la démarche</i>	199
3.2.2 <i>Présentation du processus</i>	202
3.2.3 <i>Présentation des aboutissants</i>	209
3.3 LES IMPACTS DE LA PARTICIPATION DES TEMOINS DE LIGNE SUR LA QUALITE DE SERVICE : DES MARGES DE MANŒUVRES REDUITES AUX DETAILS	215
3.4 L’EXEMPLE DES TEMOINS DE LIGNE DE LA RATP : RENFORCEMENT AMBIGU D’UN SYSTEME DE MANAGEMENT DE LA QUALITE	225
3.4.1 <i>Les indices d’un système de management de la qualité</i>	227
3.4.2 <i>Les limites du processus</i>	235
CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE	242

Introduction de la troisième partie

« Ce qui n'était peut-être, au départ qu' "une mode" de gestion devient, de plus en plus "un mode" de "gouvernement de l'entreprise" (Gomez, 1996), un dispositif organisationnel dont l'extension, la force et la permanence justifient qu'on y apporte une attention renouvelée, approfondie et continue [...] l'attention des chercheurs, d'abord focalisée sur le rôle de la qualité, la mise à jour de ces effets a tôt fait de nous ramener vers l'extérieur, et notamment vers la place du "client" dans le "pilotage de la qualité" des organisations »²²⁸.

La mise en perspective des enjeux organisationnels de la qualité réalisée par Franck Cochoy et Gilbert de Terssac révèle que le concept de qualité a rapidement évolué et modifié les logiques de fonctionnement des organisations d'abord industrielles, puis de service. Initialement conçue pour le contrôle d'un produit, la qualité suppose désormais de nouveaux modes de management pour lesquels la participation de l'ensemble des parties prenantes est encouragée.

À l'image des différents opérateurs de transports collectifs, la RATP est influencée, dès ses origines, par une logique industrielle au sein de laquelle l'exploitant se positionne avant tout comme un producteur de véhicules par kilomètre. À la suite de la crise des transports urbains et du développement de nouvelles orientations et approches (appréciation de l'usager comme client, développement d'approches marketing, etc.), la RATP évolue en organisation « orientée client ». La logique de service devient désormais prépondérante et de nombreuses mesures se développent en faveur de la qualité de service et des besoins des usagers. Cette nouvelle logique de fonctionnement favorise le développement d'un management de la qualité au sein duquel s'inscrit l'usager.

²²⁸ Cochoy Franck et Gilbert de Terssac, 1999, « Les enjeux organisationnels de la qualité : une mise en perspective », in *Organisations et qualité, Sciences de la société*, n°46, PUM, p.4.

Au regard des interrogations posées, lors de la deuxième partie, sur le transfert de l'ingénierie concourante à l'urbanisme, quatre grandes questions se posent alors pour appréhender la participation des usagers à la qualité de service d'un transport public urbain afin de structurer notre propos de manière identique :

- Dans quel contexte cette ambition de faire participer l'utilisateur à l'amélioration de la qualité de service émerge-t-elle ?
- De quelle manière s'opère alors ce modèle de production collective entre les usagers et une organisation entrepreneuriale ?
- Quels sont les impacts concrets de la participation des usagers sur la qualité du service d'un transport public ?
- Quels sont les similitudes avec un système de management de la qualité ainsi que les limites d'un renforcement de ce type de système par l'utilisateur ?

Pour répondre à ces questions, nous avons choisi d'interroger un second dispositif participatif : l'opération des témoins de ligne de la RATP. Mené en partenariat avec l'Association des Usagers des Transports d'Île-de-France, ce dispositif vise à constituer un panel d'utilisateurs-témoins. Ces derniers ont pour mission de faire remonter, au « fil de l'eau » et à partir d'une fiche de témoignage, les dysfonctionnements qu'ils rencontrent au cours de leurs voyages au sein du réseau RATP.

Dans un premier temps et à partir d'une mise en contexte, nous appréhenderons les logiques de fonctionnement de la RATP en vue de comprendre les évolutions qui ont amené l'organisation à développer un système de management de la qualité au sein duquel l'utilisateur est défini comme un partenaire. Par l'intermédiaire d'une approche chronologique, nous éclairerons le passage d'une logique industrielle à une logique de service, favorable désormais au développement de démarches participatives. L'opération des témoins de ligne en est une illustration, puisqu'elle ambitionne d'améliorer la qualité de service du réseau des transports collectifs parisiens par le biais d'un partenariat avec les utilisateurs.

Dans un second temps, nous mènerons une analyse procédurale de la participation instituée dans le cadre de cette opération. Comme pour notre première étude de cas, ce type d'analyse vise à aboutir à une grille de lecture de la participation favorisant trois approches :

- démarche participative (objectifs assignés au dispositif, portage de l'opération, modes de sélection des participants) ;
- processus participatif (déroulement de l'opération et modalités d'expression des participants, rôles et missions affectés à chacun des participants) ;

Troisième partie – L’opération des témoins de ligne de la RATP: une expertise d’usage, au service d’un système de management de la qualité

- aboutissants issus de la participation (logiques d’investissement des acteurs, formes d’expertises mobilisées, productivité substantielle).

Dans un troisième temps, nous mènerons une analyse substantielle du dispositif participatif en vue de mettre en exergue les impacts concrets de la participation des témoins de ligne à l’amélioration de la qualité de service du réseau RATP. À partir d’une analyse approfondie d’un rapport mensuel regroupant les témoignages des usagers et les réponses associées de la RATP, nous dresserons une typologie des témoignages et des réponses afin de pouvoir aboutir à une catégorisation des différentes formes d’impacts issues de l’opération.

Dans un quatrième et dernier temps, nous serons amenés à nous interroger sur le modèle de conception collective illustré par l’exemple des témoins de ligne. L’opération traduit une forme de management de la qualité, aussi notre intention sera d’en déterminer les principales caractéristiques. Nous serons aidés par la modélisation de la qualité développée par Olivier Thiéry, chercheur en socio-économie de l’innovation, pour définir quatre caractéristiques principales : (1) un objectif d’amélioration, (2) une inscription dans un référentiel évolutif, (3) une procédure engagée dans l’action et ajustée au local, (4) un usager matérialisé et progressivement différencié. Nous exposerons par la suite les deux principales ambiguïtés de l’opération en tant qu’outil de management de la qualité. Des ambiguïtés qui reposent sur des objectifs détournés par l’opérateur mais aussi par les usagers.

3.1. La RATP comme système de management de la qualité

La RATP a été l'objet de nombreuses études de cas, comme dans le cadre de la thèse de Sophie Beauquier²²⁹ qui s'y est intéressée en tant qu'organisation « orientée client ». L'auteur définit sous ces termes les organisations qui « *portent un intérêt marqué aux relations de service qu'elles placent désormais au centre de leurs stratégies de développement commercial et/ou social.* »²³⁰. Cette manière d'appréhender l'organisation permet de comprendre les logiques de fonctionnement de l'entreprise et l'ambition de plus en plus forte d'effectuer le passage d'une logique technico-industrielle à une logique de service au sein de laquelle la participation des usagers ferait sens.

Comme dans de nombreux domaines (hôtellerie, automobile, assurance...), ce passage est notamment impulsé par la montée de la notion de qualité²³¹. Les démarches dites de « qualité totale » se sont ainsi vivement développées depuis maintenant une trentaine d'années et les organisations ont fini par modifier leur système de management au profit d'un « management total de la qualité » défini comme étant « *un mode de management d'un organisme, centré sur la qualité, basé sur la participation de tous ses membres et visant au succès à long terme par la satisfaction du client, et à des avantages pour tous les membres de l'organisme et pour la société* »²³².

Pour présenter les éléments de contexte qui caractérisent notre deuxième terrain d'étude, nous souhaitons revenir sur l'évolution des logiques de fonctionnement qui ont marqué la RATP. Afin de mieux appréhender l'ambition actuelle de la RATP de faire participer l'utilisateur à l'amélioration de la qualité de son service, nous allons orienter notre propos en fonction des deux interrogations suivantes :

- De quelle manière ont évolué les logiques de fonctionnement au sein de la RATP ?

²²⁹ La thèse de Sophie Beauquier, « *Enjeux, contraintes et potentialités des organisations orientées clients. Le cas de deux entreprises de services : ASSUR et la RATP* », a pour objectif principal « *d'approfondir les enjeux et les conséquences de ces projets d'orientation client sur l'organisation du travail, les métiers des agents en contact direct avec les clients et les relations sociales (internes avec les clients). Elle doit permettre de discuter les concepts de « qualité de service » et de « relation de service » à partir de l'illustration des épreuves rencontrées par les salariés en contact direct avec les clients dans leur activité de travail quotidienne* », p.9.

²³⁰ Beauquier Sophie, 2003, *Enjeux, contraintes et potentialités des organisations orientées clients. Le cas de deux entreprises de services : ASSUR et la RATP*, Thèse de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, p.7.

²³¹ L'Association française de normalisation (l'Afnor) définit la qualité d'un produit ou d'un service par le fait que leurs caractéristiques permettent de satisfaire les besoins implicites ou exprimés des consommateurs.

²³² ISO 8402 :1994 : Management de la qualité et assurance de la qualité. Vocabulaire, Section 3 : Termes relatifs au système qualité, repris dans Mathieu Yves, 1994, *La qualité dans les services publics de transport de personnes : sa traduction dans les conventions*, Dossiers Transports collectifs n°65, CERTU, Lyon, p.18.

- Quels en sont les effets sur l’émergence d’un management de la qualité ainsi que sur la participation des usagers ?

Au cours de ce premier chapitre nous serons ainsi amenés à montrer que l’opération des témoins de ligne s’inscrit dans le système de management de la qualité développé par la RATP. Dans un premier temps, nous reviendrons à partir d’une approche chronologique sur l’évolution des logiques de fonctionnement de l’entreprise. Le passage d’une logique technico-industrielle à une logique de service nous amènera dans un deuxième temps à nous interroger sur le développement d’un système de management de la qualité ouvert à l’usager.

3.1.1. D’une logique technico-industrielle à une logique de service

Les logiques de gestion et de production des opérateurs de transports collectifs ont pendant longtemps été à dominante technique. Pour en avoir examiné le système d’acteurs et de production, Eric Le Breton précise que ces logiques s’inscrivent au préalable dans un modèle industriel plutôt que dans un modèle de service public²³³. Trois principaux traits en sont caractéristiques.

D’une part, le système est dominé par l’exploitant. En effet, il est le seul, dans le système d’acteurs qui regroupe aussi l’autorité et d’autres acteurs institutionnels, à posséder les compétences techniques permettant de faire fonctionner le réseau de transports urbains : *« Ni la ville ni le conseil général n’ont de personnels ou de services techniques qui puissent produire une contre-expertise, ou au moins un contrôle de l’expertise dans ce domaine. D’autre part, l’exploitant fonctionne dans l’autonomie la plus totale en matière financière. Ses obligations contractuelles, de transparence par exemple, sont faibles, voire nulles. »*²³⁴. Le monopole de la compétence technique, le droit des contrats ou encore l’indifférence de la collectivité favorable à une délégation du service à des entreprises privées, sont différents mécanismes mis en exergue par l’auteur, qui attestent de cette domination de l’exploitant. D’autre part, l’offre de transport public urbain est relativement dépendante des préoccupations de l’opérateur, par ailleurs constitué jusque dans les années 1970 par un seul cœur de métier soucieux principalement de l’organisation et de la gestion de production.

²³³ Le Breton Éric, 1999, *L’utilisateur des transports collectifs urbains. Une identité en débat entre réseau et territoires*, Rapport final, Ministère de l’Équipement, des transports et du logement – Direction des transports terrestres, p.27.

²³⁴ Ibid., p. 40.

3.1 La RATP comme système de management de la qualité

Il s'intéresse notamment à la régulation de l'offre de transport, à son augmentation ainsi qu'aux matériels et à leurs performances techniques. Le transporteur est avant tout un producteur de « kilomètres », considéré alors comme l'indicateur de performance du réseau. « Il [le kilomètre] est encore un indicateur prédominant, si l'on se reporte aux annuaires statistiques annuels du ministère des Transports. Du premier au dernier de ces annuaires, l'activité des réseaux, en matière d'offre, d'usage, de productivité ou de rentabilité, est mesurée en kilomètres, à travers les ratios du "nombre de kilomètres tous services par habitants du PTU", "kilomètres tous services par agent roulant", "nombre de places offertes au kilomètre par agent", "charges d'exploitation par kilomètres tous services", "kilométrage annuel moyen tous services par véhicule", "litres de gasoil consommés pour 100 kilomètres", etc. »²³⁵. À l'inverse, l'opérateur considère relativement peu les phases amont et aval du transport. Autrement dit, il ne prête guère attention aux relations commerciales, à l'accessibilité ou encore à la pertinence des dessertes.

Enfin, la relation entre l'opérateur et l'utilisateur rappelle les relations directes qui s'opèrent entre un producteur et un consommateur. Dans ce système de structuration de l'offre, « le degré et la nature de la prise en compte de l'utilisateur sont du ressort du producteur. Ce dernier peut négliger les demandes de l'utilisateur ou, au contraire, leur accorder une grande importance. Pour le dire autrement, le producteur peut décider de produire la même Ford T pour tout le monde, ou au contraire d'élaborer les gammes automobiles que l'on connaît aujourd'hui. L'arbitraire du producteur est renforcé dans le cas d'un marché monopolisé. »²³⁶

Ces différents mécanismes sont caractéristiques d'un système de production de transport collectif fondé sur les principes du modèle industriel. Prônée dans les années 1970 par les différents opérateurs de transport public urbain, cette logique de type technico-industrielle est mise en avant, au détriment du traitement de la qualité de service ou de la satisfaction des besoins individuels, à cette époque inexistante²³⁷. Cependant, la crise des transports

²³⁵ Le Breton Éric, 1999, *L'utilisateur des transports collectifs urbains. Une identité en débat entre réseau et territoires*, Rapport final, Ministère de l'Équipement, des transports et du logement – Direction des transports terrestres, p.44.

²³⁶ Ibid., p.46.

²³⁷ Contrairement aux orientations actuelles avec le développement notamment des démarches de marketing individualisé. Ce concept a été développé par Werner Brög en Allemagne dans les années 1990. Ce type d'outils de management de la mobilité, plus globalement appelé dans la littérature internationale « Voluntary Travel Change programs » (programmes de changement de comportement volontaire) accompagne l'utilisateur dans la démarche du changement de comportement. Ils lui apportent des connaissances et des expériences sur les diverses alternatives par une approche personnalisée et des informations ciblées. Sur ce concept, se référer notamment à Anaïs Rocci, 2009, *Changer les comportements de mobilité. Exploration d'outils de management de la mobilité: les programmes d'incitation au changement de comportement volontaire (VTBC)*, Rapport de recherche INRETS, financement DGITM-MEEDDM.

publics urbains va marquer le passage d’une logique technico-industrielle à une logique de service et définir de nouvelles préoccupations pour les opérateurs de transports collectifs. Juliette Kauv et Francis Kühn, dont les travaux portent sur la qualité de service dans les transports collectifs urbains, définissent alors la qualité de service comme étant « *le degré de conformité de l’ensemble des caractéristiques d’un service, afin de satisfaire objectivement ou subjectivement les besoins et attentes des utilisateurs, pour un segment de marché et pour un niveau de prix raisonnable* »²³⁸.

Comme tout opérateur de transport public urbain, la RATP s’inscrit au préalable dans un modèle de type industriel dont l’évolution l’a amené par la suite vers des orientations client nettement plus prononcées. En effet, en tant qu’entreprise de service public, la RATP est confrontée au milieu des années 1980 au glissement général que nous avons rapidement décrit dans le cadre de notre première partie, à savoir au passage d’un service à une offre, de la reconsidération de l’usager en client. Les stratégies de développement de la RATP ont donc évolué et l’ont amené à positionner progressivement ce client au centre de son organisation et de ses logiques de production.

Plus concrètement, ce glissement s’illustre aujourd’hui dans les objectifs fixés par l’entreprise. Par exemple, le rapport d’activité de l’année 2008 rappelle la mise en place du chantier « Adopter une attitude de service », dont les enjeux fixent le premier axe d’investissement du plan d’entreprise pour l’année à venir²³⁹. L’objectif de « l’amélioration du service, pour une meilleure relation avec le client » est ainsi affiché avant celui des « gains de productivité ». Selon Sophie Beauquier, cette logique de service suppose de nouvelles ambitions pour l’entreprise, désormais de trois ordres : (1) mieux appréhender les attentes des clients ; (2) améliorer la qualité de service et (3) personnaliser les relations avec les clients.

Cette dernière ambition apparaît d’autant plus importante qu’elle va inciter l’entreprise à multiplier les dispositifs visant à prendre en considération différentes situations, au titre

²³⁸ Kauv Juliette et Kühn Francis, 1999, *La qualité de service : application aux transports collectifs urbains*, Synthèse INRETS n°34, Paris, p.17.

²³⁹ Le plan d’entreprise est structuré autour de 5 axes : 1/ Innovation et services clients : « Fidéliser les voyageurs et convaincre les élus en développant notre capacité de service et d’innovation » ; 2/ Stratégie de croissance : « S’imposer dans le top 5 mondial en accélérant notre dynamique de conquête pour tous » ; 3/ Performance économique et financière : « Bâtir un modèle économique pérenne et performant pour nous donner les moyens de notre ambition » ; 4/ Intégration et transversalité : « Conforter notre caractère d’entreprise intégrer pour proposer l’offre la plus globale à nos clients » ; 5/ Valorisation des ressources humaines : « Développer les motivations pour que les hommes et les femmes de la RATP deviennent des acteurs du projet d’entreprise ».

3.1 La RATP comme système de management de la qualité

justement de leurs spécificités. C'est ce que souligne l'auteur en se référant aux travaux de Muriel Jougleux²⁴⁰ lorsqu'elle précise « *cette personnalisation renvoie d'une part, à la prise en charge par l'entreprise de la variété des situations des clients (ce qui la conduit à diversifier les produits et les services offerts) ; d'autre part, au traitement personnalisé du client dont la biographie est de plus en plus finement connue et prise en compte lors du traitement de sa demande* »²⁴¹

Ces nouvelles orientations qui ont marqué les logiques de production de la RATP ont amené une série de restructurations organisationnelles²⁴². Entre 1989 et 1994, les lignes hiérarchiques sont réduites de 7 à 3 échelons afin de limiter les intermédiaires et favoriser ce que l'on pourrait appeler de la proximité. À partir de 1992, un nouveau management orienté qualité de service est mis en œuvre. En 1996, les lignes deviennent des unités opérationnelles reconnues comme des centres de résultats et sont par ailleurs associées à une certification pour tout ce qui concerne la qualité de service. Parmi ces nouvelles restructurations organisationnelles, celle concernant un nouveau management orienté qualité de service nous intéresse plus particulièrement. Il s'agit, en effet, d'une démarche qui se focalise, entre autres, sur les attentes et les besoins des usagers. Elle se traduit par la mise en œuvre de différentes mesures. Fin 2006, la certification concernait « *84 % des effectifs de l'entreprise ; 92 % des clients du métro, 67 % du réseau de surface, tandis que 64 % de ceux du RER bénéficiaient d'un service certifié NF Service. Parmi les développements de 2006, signalons la certification intégrée de la ligne 14 sur la base de quatre référentiels (NF Service, ISO 9001, ISO 14001 et OHSAS 18001). Par ailleurs, la démarche de promotion et de valorisation des bonnes pratiques a été amplifiée en 2006. Elles sont désormais mutualisées via Argos, l'intranet d'entreprise.* »²⁴³

En référence aux travaux réalisés par Valérie Reicher-Brouard, Sophie Beauquier nous rappelle qu'« *avec sa politique d'orientation client, la RATP reconnaît désormais que la prestation délivrée ne se limite pas seulement au déplacement, mais également à d'autres dimensions telles que l'accessibilité du réseau, le confort, l'information. Le rapprochement du client s'illustre alors dans la métaphore de la « pyramide inversée » qui place le client au*

²⁴⁰ Jougleux Muriel 1993, *La création de nouveaux produits dans les services publics : vers un service public prospecteur ?*, thèse de doctorat de l'ENSMP.

²⁴¹ Beauquier Sophie, 2003, *Enjeux, contraintes et potentialités des organisations orientées clients. Le cas de deux entreprises de services : ASSUR et la RATP*, Thèse de l'École Nationale des Ponts et Chaussées.

²⁴² Levy Emmanuelle, 2002, « L'utilisateur est-il soluble dans l'organisation? », *Sciences de la société*, n°56, Presses universitaires du Mirail.

²⁴³ Source : Site Internet de la RATP – Rubrique Nous connaître_ Groupe / Efficacité de l'entreprise / Organisation, consulté le 10/03/2010

Troisième partie – L’opération des témoins de ligne de la RATP: une expertise d’usage, au service d’un système de management de la qualité

sommet de l’entreprise et qui donne la priorité aux opérationnels en contact direct avec les voyageurs. Cette politique est initiée au début des années 1990, en même temps avec la politique de décentralisation. L’un de ses objectifs est de faire fonctionner chaque ligne comme un système autonome, en contact direct avec les voyageurs, possédant des objectifs partagés par tous, disposant de moyens propres pour les atteindre et managés par une équipe de cadres capables de promouvoir ces objectifs et d’organiser la coopération »²⁴⁴.

Dans le cadre des entretiens réalisés auprès des agents de la RATP, l’importance d’une logique de service et d’un management orienté qualité apparaît très clairement. Différents exemples de mises en œuvre ont été soulevés.

Tout d’abord, la responsable des relations avec les associations de consommateurs, en charge aussi de l’opération des témoins de ligne au sein de la RATP, a insisté sur l’importance donnée aujourd’hui aux plans de communication développés par l’entreprise en vue de faire respecter les règles d’usage sur le réseau. Dans ce sens, plusieurs campagnes ont été menées par l’entreprise pour rappeler les bonnes pratiques au sein d’espaces collectifs comme ceux des transports publics. À l’automne 2008 par exemple est lancée la campagne de communication « La propreté, on a tous un rôle à jouer ».



Illustration 1 : Campagne « La propreté, on a tous un rôle à jouer »
Source : Ratp.fr

Au-delà des affiches de communication comme celle présentée ci-dessus, la RATP a mené des actions sur le terrain avec l’implantation de comptoirs d’information et des stands itinérants sur chaque ligne afin de favoriser le dialogue entre les usagers, les agents RATP et parfois même les sociétés de nettoyage.

« Depuis une bonne dizaine d’années, la RATP a mis en place des campagnes de civisme et de respect. [...] À la RATP, on a une culture de la communication à ce sujet-là car on a tout à y gagner. Alors sans passer pour des donneurs de leçon, on n’est pas papa et maman à la RATP, mais il y a des règles d’usages à appliquer et il faut faire

²⁴⁴ Beauquier Sophie, 2003, *Enjeux, contraintes et potentialités des organisations orientées clients. Le cas de deux entreprises de services : ASSUR et la RATP*, Thèse de l’École Nationale des Ponts et Chaussées, p.45.

3.1 La RATP comme système de management de la qualité

comprendre que c'est pour le bien de tout le monde. » Entretien avec Nadège Lacroix, Responsable des relations avec les associations de consommateurs et d'usagers des transports, département commercial de la RATP, le 04/08/09.

Ensuite, l'un des agents du service clientèle de la ligne A du RER est revenu, quant à lui, sur l'expérimentation du projet IMAGE visant à améliorer l'information voyageur en cas de situation perturbée. L'information est l'un des principaux critères de qualité de service et elle nécessite d'être traitée en vue d'améliorer notamment les situations de perturbation. Désormais prioritaire pour la RATP, il ne s'agit plus seulement de résoudre le problème en cause, mais aussi d'informer et de communiquer sur l'incident en cours. Le développement du projet IMAGE permet ainsi à l'ensemble des voyageurs circulant dans les espaces de la RATP d'être informés sur les causes d'une perturbation. De plus, ils sont informés de l'ensemble des modes de transport disponibles afin qu'ils puissent adapter leurs itinéraires et mieux gérer leur temps de déplacement en fonction des perturbations.

« L'information en situation perturbée, c'est devenu un objectif majeur de l'entreprise. Il y a vraiment un vœu fort du président pour que le voyageur soit informé d'une perturbation et qu'on puisse, dans la mesure du possible, lui donner un moyen de substitution quand il ne peut pas voyager par tel mode de transport. Donc on a un tas de projets sur la ligne A, notamment le projet IMAGE, qui est en expérimentation. Et si ça fonctionne bien – mais il n'y a pas de raison que ça ne fonctionne pas, d'ailleurs – on généralisera sur l'ensemble du réseau. Ce sont des écrans en gare qui vous donnent l'heure de passage en temps réel et l'information de perturbation si un incident est survenu, qui vous disent "à tel endroit, c'est perturbé, veuillez prendre plutôt telle ligne". Ils peuvent donc donner tout un tas d'informations et ils donnent en plus une information sur l'ensemble des modes de transport qui sont présents sur le site, c'est-à-dire que par exemple, à Châtelet, on donne les horaires et les informations de perturbation relatives à la ligne A, B aux métros, voire à termes au réseau de surface. » Entretien avec Thierry Oden, Agent de maîtrise au service clientèle du RER A, réalisé le 26/08/09.

Enfin, la responsable qualité de la ligne 8 est revenue sur l'importance de la démarche qualité et sur le déploiement d'un système dit « de management intégré ». En effet, les contrats qui lient l'opérateur à l'autorité organisatrice se focalisent entre autres sur l'aspect qualité de service. Celle-ci est évaluée et peut donner lieu à des pénalités lorsque les

objectifs ne sont pas respectés. L’importance pour l’opérateur de mener une démarche qualité se comprend dès lors que son évaluation est d’ordre financier. La RATP a donc développé des postes de responsable qualité, tels que celui de Valérie Rouillon rattachée à la ligne 8 du métro. Les exemples donnés pour illustrer sa mission professionnelle relèvent l’importance de ce type de démarche. Pour répondre aux objectifs du contrat avec le Syndicat des Transports d’Ile-de-France (STIF), la RATP doit par exemple répondre à des exigences de propreté. Cela suppose la mise en place de « suivis d’anomalies de terrain » permettant de recourir au nettoyage d’espaces insalubres dès que la RATP en est informée.

« Ma fonction de correspondante clientèle, c’est-à-dire à l’interface entre la ligne 8 et le service clientèle métro, fait que je reçois les plaintes du service métro qui nécessitent une action de la part de la ligne 8 pour améliorer l’item qui a été constaté comme étant défaillant par le client epsilon. Je ne parle pas forcément d’un témoin, il peut l’être ou pas. Prenons un exemple concret : un voyageur se plaint que le quai direction Balard à la station Liberté est sale, le service métro va apporter une réponse et m’envoyer cette plainte. À moi de faire vérifier sur le terrain ce qui se passe et de faire prendre toutes les dispositions pour que ce soit nettoyé dans les plus brefs délais. [...] Pour l’exemple sur la propreté que je viens de vous donner, l’assistant clientèle qui m’a transmis le dossier a fait une réponse d’attente en disant "O.K, on va vérifier". Une fois que j’ai les éléments de réponse et la confirmation que ça a bien été nettoyé, je retransmets l’information à l’assistante clientèle en charge du dossier, après vérification du nettoyage par nos agents. Parce qu’il y a la société qui fait le nettoyage et ensuite on demande à nos agents de bien vérifier que c’est propre : il faut toujours s’assurer que les choses sont bien faites. À ce moment-là, je renvoie un mail à l’assistante pour qu’elle certifie au client que ça a été nettoyé et constaté propre ce jour à telle heure. [...] Toute cette démarche que je viens de vous décrire, on appelle ça le suivi d’anomalies terrain – le terrain étant les stations, nos espaces où circulent nos voyageurs. » Entretien avec Valérie Rouillon, Responsable qualité, ligne 8, réalisé le 09/09/09.

Pour renforcer cette démarche qualité, la RATP a instauré un système dit « de management intégré » (SMI) constitué de trois référentiels qualité : la norme NF service transport urbain de voyageurs redéfinie selon un niveau d’exigence revu à la hausse²⁴⁵, la norme

²⁴⁵ Il est important de noter que la RATP a développé son propre référentiel qualité. Calqué sur la norme NF Service, le niveau d’exigence est plus élevé du fait que celui de la charte initiale était devenu trop bas pour constituer un outil de management efficace.

3.1 La RATP comme système de management de la qualité

environnementale ISO 14001 et la norme ISO 9001. Cette dernière norme constitue la spécificité du SMI, puisqu'elle oblige l'entreprise à s'interroger sur les procédures mises en place pour répondre aux objectifs qualité. Ce système n'est pas encore développé sur l'ensemble des lignes du réseau, mais il est d'ores et déjà effectif pour la ligne 8 au sein de laquelle de nouveaux outils visant à s'interroger sur les « façons de faire » ont été développés.

« On est certifié système de management intégré, ce qui n'est pas le cas de toutes les lignes. Pour nous, ça a commencé en 1998 avec l'obtention de la NF service transport urbain de voyageurs. Puis en 2001, on a rajouté l'iso 14001, qui est la norme environnementale, et ensuite en juin 2009, on a eu l'iso 9001, et les 3 normes regroupées constituent le SMI. Le plus, par rapport aux autres lignes, c'est l'iso9001, c'est-à-dire qu'on s'intéresse à la façon dont on s'y prend pour atteindre nos résultats et donc on s'assure que nos processus sont bien réalisés comme on veut qu'ils le soient, c'est-à-dire selon le monde idéal que l'on a décrit sur papier dans une charte. » Entretien avec Valérie Rouillon, Responsable qualité, ligne 8, réalisé le 09/09/09.

Les logiques de fonctionnement de la RATP ont donc évolué et s'orientent aujourd'hui autour des questions en lien avec la qualité de service. Dès à présent, nous souhaiterions comprendre quels peuvent être les effets de cette logique de service sur l'émergence d'un système de management de la qualité, ainsi que sur la place laissée à l'utilisateur dans l'amélioration de cette qualité de service.

3.1.2. Une logique de service en faveur d'une politique de concertation²⁴⁶ avec les usagers

La définition de la qualité de service présentée précédemment aborde la satisfaction des besoins et des attentes des utilisateurs selon une approche objective et subjective. Ces deux critères d'objectivité et de subjectivité renvoient au cycle de la qualité, tel que défini par Bernard Averous et Danièle Averous²⁴⁷.

Comme nous allons le voir, nous considérons ici le terme de concertation dans son sens le plus large afin de pouvoir faire référence à une double ambition : le dialogue d'une part et la production collective d'autre part.

²⁴⁶ Averous Bernard et Averous Danièle, 1998, *Mesurer et manager la qualité de service*, INSEP Éditions, Paris.

²⁴⁷ Ibid.

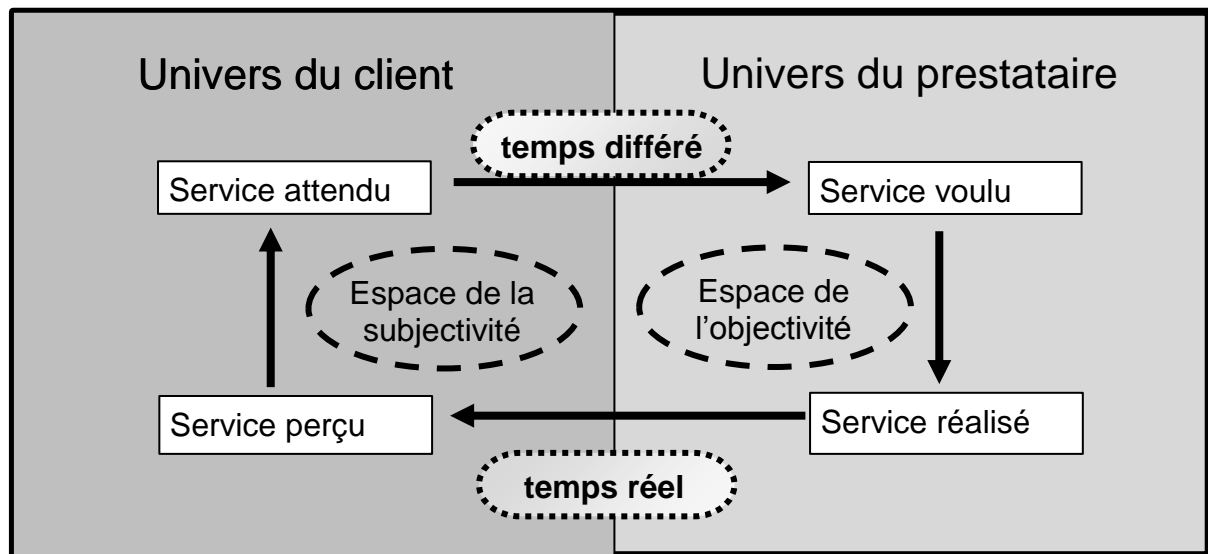


Figure 10 : Cycle de la qualité

Source : Bernard Averous et Danièle Averous, 1998.

Cette approche systémique de la qualité rassemble les univers jusqu'alors distincts de l'entreprise et du client puisque dans le cadre de la qualité industrielle les besoins des utilisateurs sont écartés au profit de l'amélioration de la gestion et de la production du produit. Cette manière d'appréhender la qualité se retrouve dans l'espace de l'objectivité qui renvoie aux propriétés techniques et physiques du service. L'objectivité est donc un critère de la qualité de service qui se mesure et se quantifie par le biais d'indicateurs permettant de rendre compte des performances du service.

Lorsqu'il s'agit de qualité de service et non plus de qualité industrielle, les auteurs montrent que cet espace de l'objectivité est alors associé à celui de la subjectivité issu de l'univers du client. Ce critère renvoie aux perceptions qu'ont ces derniers du service réalisé. Cet espace relève de la subjectivité puisqu'il traduit la satisfaction des clients. Celui-ci ressort d'expériences personnelles et d'exigences individuelles et permet de relever les décalages entre le service réalisé et le service perçu, d'une part, mais aussi entre le service perçu et le service attendu, d'autre part. La subjectivité est donc un deuxième critère de la qualité de service qui s'évalue par le biais notamment d'enquêtes de satisfaction client.

Si l'espace de l'objectivité dépend de l'univers de l'exploitant de transports collectifs, celui de la subjectivité dépend, quant à lui, des usagers du réseau. Aussi, la qualité de service dans

3.1 La RATP comme système de management de la qualité

ce domaine peut difficilement se passer des avis, des perceptions, des besoins et des attentes de ces usagers. L'impulsion d'une logique de service au sein des opérateurs de transports collectifs favorise alors le dialogue, voire la collaboration avec les usagers afin de profiter de l'expérience de terrain de ces derniers.

Au sein de la RATP, les stratégies de développement portées par cette logique de service ont amené plusieurs changements organisationnels. Ceux-ci ont favorisé une politique de concertation marquée par une double ambition : le dialogue et la production collective. D'abord tournée vers des associations de consommateurs et d'usagers des transports collectifs, cette politique de concertation s'ouvre progressivement à l'utilisateur lambda. Autrement dit, l'utilisateur « ordinaire ».

À partir du milieu des années 1980, la RATP commence à prendre davantage en considération le voyageur à partir d'une politique de concertation qui va être amenée à se développer. L'ambition de l'entreprise vise alors à mettre en place des dispositifs favorisant, sinon le dialogue, du moins l'écoute des voyageurs afin d'améliorer la qualité de son service. Dans ce cadre, la RATP lance en 1987 une politique de « primauté au voyageur » qui instaure une structure de concertation, notamment avec les fédérations d'usagers des transports. En 1996 est créée une structure de médiation à la demande de la FNAUT. Celle-ci donnera lieu à un « protocole de concertation », dont l'objectif vise à « *mieux informer en amont des décisions importantes ou des projets engageant l'avenir du service offert aux voyageurs* »²⁴⁸. Cette structure réunit mensuellement deux représentants du département commercial de la RATP et dix-huit associations de consommateurs et d'usagers du transport²⁴⁹. L'objectif étant de suivre l'évolution d'« items » préalablement définis (accessibilité, relation de service, information voyageur), de débattre de « thèmes transversaux » (en 2008 il s'agissait du plan d'entreprise 2008-2012, du Contrat STIF, de la propreté) et de thèmes d'actualité (cohabitation bus-vélo, interopérabilité de la ligne B, régularité de la ligne A). D'un point de vue formel, ces réunions peuvent être informatives, suivies de débats, comme pour la présentation du contrat STIF. Elles peuvent aussi prendre la forme de groupes de travail en vue, comme pour le Plan d'entreprise 2008-2012, de la réalisation par les associations de « fiches de propositions ». Quelques années après la signature de ce protocole, l'opération des témoins de ligne vient renforcer davantage la

²⁴⁸ AUT-IDF, 2008, « La concertation RATP-associations », *Bulletin d'information* n°88.

²⁴⁹ Deux de ces associations, l'Union Nationale des Associations Familiales (UNAF) et la Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT) sont aussi représentées au Conseil d'administration de la RATP.

politique de concertation de la RATP et marque un tournant dans l’ouverture de l’entreprise. D’une part, ce sont tous les usagers du réseau qui sont invités à participer et plus seulement leurs représentants associatifs. D’autre part, l’aspect collaboratif prend le pas sur l’aspect dialogue avec le développement de dispositifs qui présentent l’usager comme un partenaire potentiel.

3.1.2.1. Genèse de l’opération des témoins de ligne

À la fin des années 1990, c’est-à-dire avant la création des « témoins de ligne », les usagers du réseau RATP n’avaient que deux possibilités pour faire remonter les dysfonctionnements qu’ils rencontraient pendant leurs voyages. Soit en s’adressant directement aux services clientèles et réclamations de l’opérateur. Soit en passant par l’intermédiaire de l’Association des Usagers des Transports d’Île-de-France, identifiée en tant qu’association de consommateurs. Ne sachant que faire de ces réclamations toujours plus nombreuses, Jean Macheras, alors vice-président de l’association et représentant des usagers au conseil d’administration de la RATP, propose à cette dernière de se servir de ces remarques qui pointent du doigt les dysfonctionnements du service.

En vue de les « instrumentaliser », l’association propose de mettre en place un nouveau dispositif.

« On est venu voir la RATP en leur disant notre problème, c’est qu’un certain nombre d’adhérents nous écrivent, se plaignent que ça ne marche pas et nous demandent de les défendre. Mais on n’a pas que ça à faire de s’occuper de chaque adhérent, surtout qu’on était amené à traiter souvent les mêmes problèmes, sauf que les adhérents, eux, ne le savaient pas. Donc, on a eu envie de monter une opération qui permette de mutualiser, c’est le grand mot, mutualiser les plaintes, les observations, les propositions pour faire en sorte que tout le monde soit au courant de tout ce que disent les autres témoins. C’est l’originalité de la formule et c’est pour ça qu’il y a les rapports mensuels. C’est tout l’intérêt de l’opération et on a dit à la RATP qu’il fallait formaliser beaucoup plus. On n’est pas là pour être la boîte aux lettres de chaque usager, ce n’est pas notre boulot de s’occuper individuellement des gens. Notre boulot, c’est d’agir collectivement [...] C’est notre invention, nous sommes allés voir la RATP et on a dit : "On a envie de faire ça parce qu’on en a marre de traiter individuellement le courrier des gens, donc

3.1 La RATP comme système de management de la qualité

on veut systématiser un système d'échange"... » Entretien avec Jean Macheras, ancien responsable de l'opération des témoins de ligne, AUT IDF, réalisé le 14/10/09.

Par le biais d'un tel dispositif, il ne s'agit plus seulement de se référer à l'association en tant que représentante des usagers, mais au contraire de mettre à profit une expérience de terrain. Pour cela, les usagers sont désormais considérés comme de potentiels partenaires avec lesquels la RATP va pouvoir améliorer, de manière collaborative, la qualité de son service. Malgré la volonté et le partenariat établi entre l'AUT-IDF et la RATP pour institutionnaliser une telle démarche, l'opération des témoins de ligne a été mise en œuvre très progressivement. Les principes du dispositif ont dû être posés, les rôles de chaque participant définis, les critères d'évaluation déterminés ainsi que le panel de témoins constitué.

« Ça a tâtonné pendant un certain temps, mais ça a atteint sa phase définitive, du moins sa vitesse de croisière depuis 3 ans à peu près, surtout depuis que Gilles est là, car il a bien pris ça en main. Au début, c'était très expérimental et un petit peu confidentiel, mais ça l'est moins maintenant. Mais c'est normal, une opération comme ça, ce n'est pas facile : il faut trouver les gens. Au début, il n'y avait que quelques adhérents et puis ça a démarré, mais c'était aussi expérimental du côté de la RATP. En fait, la formule n'était pas très intéressante autrefois, mais maintenant oui, parce qu'il y a une cellule solide à la RATP, comme chez nous, qui s'en occupe et qui incite fortement les services concernés à répondre. Elle fait pression, elle popularise auprès des services de la RATP, plus qu'il y a 10 ans, en tout cas. » Entretien avec Jean Macheras, ancien responsable de l'opération des témoins de ligne, AUT IDF, réalisé le 14/10/09.

« Ça a vivoté pendant à peu près deux ou trois ans car c'était très compliqué de mettre les choses en place puisqu'il fallait s'entendre sur les critères qu'on souhaitait avoir. » Entretien avec Nadège Lacroix, responsable des Relations avec les Associations de Consommateurs et d'Usagers des Transports au département Commercial de la RATP et responsable de l'opération des témoins de ligne, réalisé le 04/08/09.

« Les critères, c'est venu naturellement. On s'est un peu inspiré des critères de certification mais en beaucoup plus simplifié, car on n'en a gardé que 6. Et tout rentre bien dans ces 6 critères. Au début, nous avons aussi expérimenté l'offre en tant que critère et puis on l'a

abandonné, car sans intérêt: les usagers diront toujours que c’est insuffisant, mais la RATP le sait et elle n’est pas responsable puisque c’est le STIF qui décide. Donc ça sortait de notre problème à nous qui est la qualité du transport. Cet exemple montre qu’au début, on a un peu patiné.» Entretien avec Jean Macheras, ancien responsable de l’opération des témoins de ligne, AUT IDF, réalisé le 14/10/09.

Le principe fondateur de l’opération vise à améliorer la qualité de service à partir de l’évaluation de six critères. Ceux-ci ont été déterminés à l’image des certifications de services puisque l’objectif est bel et bien d’améliorer la qualité. Au départ, huit critères avaient été retenus mais aujourd’hui il n’en reste plus que six. Soit (1) la régularité-punctualité ; (2) l’accessibilité-confort ; (3) l’information-signalétique ; (4) l’accueil-comportement ; (5) la netteté-propreté et (6) la sécurité-ambiance-désagrément. Déjà réduits, ils vont, selon les propos de Gilles Durand, responsable de l’opération au sein de l’AUT-IDF, encore être fusionnés afin d’en garder seulement quatre. D’ailleurs, depuis le premier trimestre 2010, le critère régularité-punctualité n’est plus effectif pour le réseau RER.

3.1.2.2. Développement d’autres dispositifs pour s’ouvrir à l’usager « ordinaire »

En place depuis maintenant une dizaine d’années, le dispositif des témoins de ligne a, semble-t-il, été précurseur en termes de prise en compte de l’usager « ordinaire ». Cet intérêt s’accroît désormais au sein de l’entreprise avec une ouverture qui traduit la mouvance actuelle d’organisations en recherche d’innovation. Elles deviennent de plus en plus sensibles aux propos et aux ressentis des différentes parties prenantes auxquelles elles sont implicitement associées. L’usager est, par voie de conséquence, l’une des parties prenantes desquelles les organisations se mettent systématiquement à l’écoute. Ce qui se traduit par le développement de communautés en ligne d’usagers²⁵⁰. Dans ce sens, deux nouveaux dispositifs ont été développés par la RATP :

Vous-et-la-ratp.net. Plateforme Internet créée en 2007, elle permet aux voyageurs de s’exprimer par thèmes (la sécurité dans les transports, l’accessibilité, l’information voyageur...) ou par lignes de transports (RER, bus, métro, tramway). Conçu pour

²⁵⁰ La thèse en cours d’Émile Gayoso s’intéresse à ces communautés en ligne d’usagers. Elle vise d’une part, à explorer ce type de structure sous l’angle de la figure de l’animateur à la frontière entre les mondes des usagers et celui des organisations. Et d’autre part, à comprendre les modalités d’engagement de ces usagers en vue de définir le registre d’activité dans lequel ils s’intègrent.

3.1 La RATP comme système de management de la qualité

promouvoir une démarche de dialogue, ce dispositif est présenté comme une opportunité pour les usagers « *d'aller plus loin et de nous [la RATP] aider à faire avancer la RATP. Vous pouvez ainsi dès à présent promouvoir vos idées, partager votre expérience avec les autres voyageurs et partager avec ceux qui, à la RATP, y travaillent tous les jours.* »²⁵¹ Ce dispositif vise, par un système de votes et de commentaires, à apprécier la « pertinence » des idées proposées directement par les usagers. Jean-Marc Bernardini du département communication explique le fonctionnement d'une discussion : « *Un internaute suggère et développe une idée. Les autres internautes la commentent et votent. Une discussion vient se créer autour d'une thématique, en faisant ressortir les véritables attentes.* »²⁵²

La Fabrique RATP (www.lafabriqueratp.fr). Il s'agit également d'un site en ligne mais ce dispositif s'apparente davantage à une plateforme d'expérimentation. En effet, la RATP propose à des usagers du réseau de tester les dernières innovations mises en place. Dans ce cadre, l'utilisateur est considéré comme un « client privilégié » qui a la possibilité d'expérimenter en avant-première, contrairement au dispositif Vous-et-la-ratp.net où l'utilisateur est invité à être coproducteur. Stéphanie Bourgeois du département commercial explique la différence entre La Fabrique RATP et Vous-et-la-ratp.net : « *Vous-et-la-ratp.net concerne la vie au quotidien dans les transports en commun. Les voyageurs parlent de ce qu'ils y ont vécu, vu et entendu. La Fabrique RATP aborde davantage l'innovation et l'expérimentation. Ce sont deux sites complémentaires, qui fonctionnent ensemble, sur des territoires différents, mais avec une même logique* »²⁵³.

L'évolution des modes de gestion au sein de la RATP traduit le passage d'une logique technico-industrielle à une logique de service, au sein de laquelle la participation des usagers a désormais du sens. Comme pour beaucoup d'entreprises, ce passage est impulsé par la notion de qualité et l'émergence de concepts, comme celui de « management total de la qualité », qui prônent un système de management plus ouvert.

Pour répondre à cette évolution, nous avons pu constater que la RATP a été amenée à mettre en place de nouvelles stratégies de développement. Celles-ci ont positionné

²⁵¹ Consulté sur <https://www.vous-et-la-ratp.net/>

²⁵² Département commercial, 2008, *Bilan des relations avec les associations*, RATP

²⁵³ Ibid.

Troisième partie – L’opération des témoins de ligne de la RATP: une expertise d’usage, au service d’un système de management de la qualité

progressivement l’usager, désormais appréhendé comme un client, au centre de son organisation et de ses logiques de production. Il s’agit pour l’opérateur de mieux cerner les attentes de ses clients, de personnaliser les relations entretenues avec ces derniers et d’améliorer la qualité du service rendu.

L’émergence de ces nouvelles ambitions nous ont permis de constater que les préoccupations du transporteur ne se limitaient plus seulement au déplacement. De nouveaux items tels que l’accessibilité, le confort, la propreté ou encore l’information deviennent alors de nouveaux champs d’action. Des champs d’action pour lesquels la mise en place d’un système de management de la qualité au sein duquel l’usager s’inscrit en tant que partenaire s’avère opportun.

L’instauration d’un tel système est par ailleurs favorisée par le développement de la politique de concertation menée par l’entreprise depuis les années 1980. Dans ce cadre, qui invite au dialogue et à la reconnaissance de nouveaux partenaires, va se mettre en place l’opération des témoins de ligne et l’implication d’usager « ordinaire » dans l’amélioration de la qualité de service, dans un esprit collaboratif. Les principes de l’opération se fondent sur l’évaluation de six critères repris à la certification de service.

3.2. Grille de lecture de la participation instituée pour l'opération des témoins de ligne

Après avoir éclairé l'évolution des logiques de fonctionnement de la RATP et la manière par laquelle les usagers ont été amenés à participer à l'amélioration de la qualité de service de l'opérateur parisien, nous souhaitons dans le cadre de ce deuxième chapitre interroger finement les mécanismes de production collective issus de ce dispositif. À la manière de l'analyse menée pour le PDU CANCA, la grille de lecture de la participation qui a été adoptée nous amène à structurer notre argumentation en trois temps :

- Présentation de la démarche participative
- Présentation du processus participatif
- Présentation des aboutissants issus de la participation des témoins de ligne

Dans un premier temps, nous reviendrons tout d'abord sur les fondements du dispositif en rappelant ses objectifs, le modèle partenarial qui s'exerce entre l'AUT-IDF et la RATP ainsi que les ambitions de sélection des participants, et notamment des témoins de ligne. Dans un deuxième temps, nous interrogerons plus finement les mécanismes organisationnels du processus tels que le déroulement de l'opération ainsi que les rôles et les missions affectés à chaque participant. Dans un troisième temps, nous présenterons les aboutissants de ce dispositif à savoir les modalités de participation afin de comprendre les positions et partis pris de chacun, les formes d'expertises mobilisées ainsi que le type de productivité substantielle qui en ressort.

3.2.1. Présentation de la démarche

3.2.1.1. Un objectif d'amélioration de la qualité de service en collaboration avec les usagers du réseau

« Ensemble, améliorons la qualité de service »²⁵⁴. Voilà de quelle manière la RATP et l'AUT-IDF affichent les objectifs de l'opération des témoins de ligne et encouragent les usagers des transports collectifs parisiens à devenir leurs partenaires. Le bulletin d'adhésion, élaboré pour faire la publicité de l'opération et mobiliser des volontaires, présente l'opération

²⁵⁴ FNAUT, RATP, Devenez témoins de ligne, Bulletin d'adhésion.

Troisième partie – L’opération des témoins de ligne de la RATP: une expertise d’usage, au service d’un système de management de la qualité

et ses objectifs de la façon suivante : « *Vous pouvez être un acteur de l’amélioration des conditions de vie dans les transports, en regardant autour de vous lors de vos déplacements sur le réseau RATP : vous signalez un dysfonctionnement que vous avez constaté, vous proposez une amélioration... [...] les témoins de ligne sont une action solidaire menée par l’Association des Usagers des Transports d’Ile-de-France et la RATP, pour améliorer en permanence la qualité du service offert sur le réseau RATP.* »²⁵⁵

Si l’on revient sur la genèse de l’opération, nous avons souligné précédemment qu’il s’agit pour l’AUT-IDF d’institutionnaliser les remontées de dysfonctionnements qu’ils reçoivent de la part des usagers du réseau RATP. L’enjeu latent étant de faire « officiellement » le lien entre usagers et opérateur à partir de l’instauration d’un partenariat visant à améliorer la qualité de service. Dès lors, les signalements de dysfonctionnement à l’origine individuels et confidentiels vont prendre la forme d’un système de management de la qualité au sein duquel l’usager est reconnu comme un partenaire.

3.2.1.2. Une opération portée en partenariat

Si l’opération des témoins de ligne profite « substantiellement » à la RATP, cette dernière ne s’affiche pas pour autant comme le porteur officiel de cette démarche. À l’origine du dispositif, c’est l’association qui est rattachée à sa mise en œuvre. Aussi les différents documents sur l’opération présentent davantage la RATP comme un partenaire mobilisé suite à l’initiative de l’association.

Serait-ce parce que la RATP est présentée comme un partenaire que l’opération des témoins de ligne n’est pas exposée comme une action « phare » de l’entreprise ? Tout d’abord, le dispositif s’efface dans les bilans d’activité des relations avec les associations de consommateurs dressés par l’entreprise, contrairement à d’autres dispositifs purement « RATPien » comme « Vous-et-la-RATP.net » et « La Fabrique RATP ». Ensuite, l’opération des témoins de ligne n’est pas visible sur le site Internet de l’entreprise, contrairement là encore aux deux autres démarches.

²⁵⁵ FNAUT, RATP, Devenez témoins de ligne, Bulletin d’adhésion.

3.2.1.3. *Un dispositif ouvert à l'ensemble des usagers du réseau RATP*

L'opération des témoins de ligne est ouverte à l'ensemble des usagers pratiquant le réseau RATP et le nombre de participants a quasiment doublé ces dernières années : En 2006, le nombre de témoins s'élève aux alentours de 400 participants. En 2007, il en sera dénombré 500 contre plus de 700 voyageurs bénévoles pour 2008²⁵⁶.

L'opération est ouverte à l'ensemble des usagers du réseau et il n'existe pas de quotas de participants par ligne ou pour l'ensemble du panel. Selon les explications données par le responsable de l'opération au sein de l'AUT-IDF, la sélection n'est pas limitée car la « quantité » permet justement de mesurer la gêne occasionnée.

« - Vous arrive-t-il de refuser un témoin parce qu'il y a trop de personnes sur une ligne ?

- Nous ne refusons pas de témoins, au contraire, car si j'ai 15 témoignages pour un dysfonctionnement, ça veut bien dire que ça a vraiment gêné les gens ». Entretien avec Gilles Durand, responsable de l'opération des témoins de ligne, AUT IDF, réalisé le 05/08/09.

Pour autant, le succès croissant de l'opération n'est pas appréhendé de la même manière par les responsables de chacune des deux institutions, RATP et AUT-IDF. Ils se questionnent désormais différemment sur la constitution du panel. D'un côté, l'entreprise souhaiterait un panel de témoins inférieur à mille participants mais renouvelé assez régulièrement. De l'autre, l'association ne souhaite pas de changement.

« Là, on a 700 témoins, mais mon souhait, ce serait d'en avoir mille, mais pas au-delà [...] Ce que j'aimerais bien aussi – mais je vais peut-être avoir du mal à mettre en place avec l'AUT-Île de France – c'est de ne pas garder les mêmes plus de deux ans. Ça, je pense que je vais avoir un petit peu de mal. Je pense que quand on est témoin de ligne trop longtemps, on a tendance à répéter les mêmes choses. Je les connais sans les connaître et il y a des fois où je n'ai même pas besoin de regarder pour savoir qui a fait le témoignage, car sur telle ligne, c'est bien souvent le même et que j'ai encore droit à l'accostement du bus le long du trottoir qui ne va pas... parce c'est la marotte de ce témoin, quoi. Donc c'est pour

²⁵⁶ RATP, 2009, *Enjeux – agir pour les clients*, p.6.

ça que j’aimerais bien qu’il y ait un turn-over. » Entretien avec Nadège Lacroix, responsable des relations avec les associations de consommateurs et d’usagers des transports, département commercial de la RATP, réalisé le 04/08/09.

« Nous n’avons pas le même point de vue que la RATP là-dessus [sur la sélection des participants]. Selon elle, il ne faut pas garder les témoins, il faut changer et en avoir des nouveaux. Et nous, on pense un peu le contraire. [...] Je comprends son point de vue, mais j’ai dit à Marcelle Vernet [Coordinatrice de l’opération témoins de ligne au sein de l’AUT-IDF], il n’y a pas longtemps, que c’est bien de conserver les mêmes, car ce sont des gens constructifs et pas juste un rôleur qui dès qu’il sera satisfait, s’arrêtera. Alors que le constructif cherche toujours à s’améliorer parce que ça n’est jamais fini. Il sait ce qu’il ne faut pas faire, ce qu’il ne faut pas dire, ce qui n’a pas d’intérêt et il connaît la RATP, donc c’est pas mal. » Entretien avec Jean Macheras, ancien responsable de l’opération des témoins de ligne, AUT IDF, réalisé le 14/10/09.

Les deux partenaires ont donc des points de vue différents concernant les redondances de discours de certains témoins et le renouvellement du panel pour profiter de nouveaux points de vue. La position de la RATP se comprend dans le sens où la redondance d’un témoignage souligne la persistance d’un problème dont elle a, par conséquent, déjà connaissance.

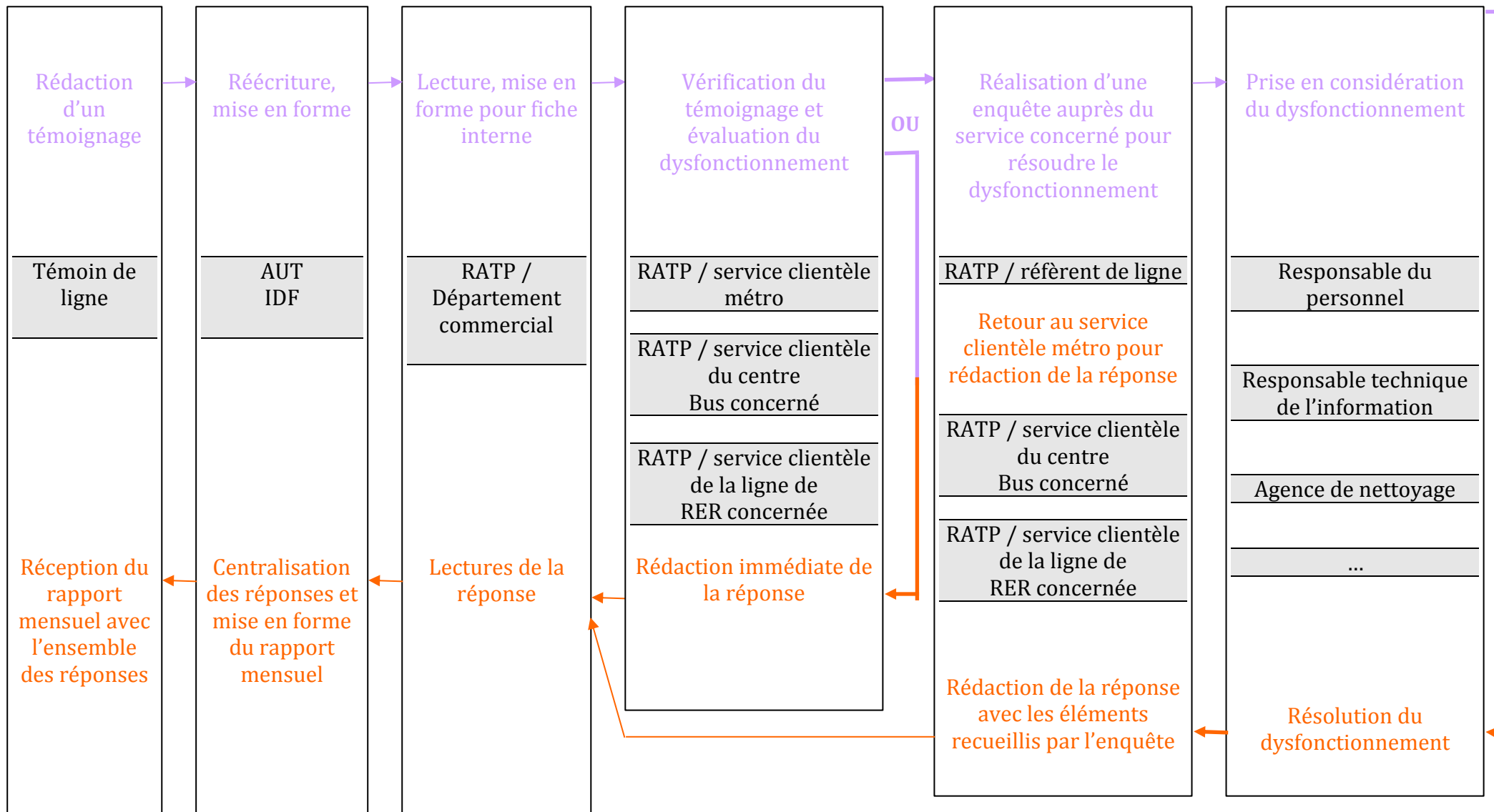
3.2.2. Présentation du processus

3.2.2.1. Un dispositif organisé à la chaîne

Le dispositif des témoins de ligne s’organise en deux temps et se structure en plusieurs étapes. Tout d’abord, l’adhésion d’un usager comme témoin de ligne peut se faire, soit par voie postale en retournant directement le bulletin à l’AUT-IDF, soit par Internet à partir du site de l’association. Ensuite, lorsque le témoin juge qu’il est utile de témoigner, il remplit une fiche témoignage qu’il transmet à l’association par voie postale ou par Internet. Le témoignage est alors recueilli par Gilles Durand, de l’association, qui s’occupe de le transmettre à Nadège Lacroix, responsable de l’opération au sein de la RATP, rattachée au département commercial. Cette dernière a en charge de le diffuser au service clientèle de la ligne concernée. Plusieurs possibilités s’offrent alors, selon qu’il s’agisse du réseau de bus,

3.2 Grille de lecture de la participation instituée pour l'opération des témoins de ligne
de métro ou de RER. Les centres bus, au nombre de 23, possèdent chacun leur service clientèle. Les lignes A et B du RER sont, elles aussi, autonomes. Les lignes du métro sont, quant à elles, centralisées autour d'un seul service clientèle. C'est ensuite la personne en charge de l'opération au sein de ce service qui s'occupe de transmettre le témoignage aux référents de ligne concernés. L'ensemble des services clientèles, en association avec les référents de ligne pour le métro, doivent donc apporter une réponse au témoignage. Les éléments de réponse sont généralement récoltés auprès d'autres agents, comme par exemple le responsable du personnel, lorsque le témoignage concerne le comportement d'un agent, ou le référent au sein de la société de nettoyage lorsque le témoignage concerne la propreté. Une fois rédigée, cette réponse entame la phase de retour en repassant par l'ensemble des étapes parcourues à l'aller.

L'opération des témoins de ligne implique donc une série d'acteurs intervenant à la chaîne. Le graphique présenté ci-dessous permet de schématiser le fonctionnement de l'opération.



3.2.2.2. Rôle et mission des participants

Avant même de rentrer plus précisément dans les missions de chacun des acteurs impliqués dans le dispositif des témoins de ligne, il paraît important de noter qu'aucun d'eux n'est tenu par des consignes particulières. Seul le témoin est cadré par les orientations de la fiche-témoignage qui s'articule autour des six critères d'évaluation de la qualité de service. Il se doit par ailleurs d'être le plus précis possible dans sa description des faits.

L'association étant en charge de la mise en œuvre du dispositif, c'est Gilles Durand, responsable de l'opération au sein de l'AUT-IDF, qui réceptionne l'ensemble des témoignages afin de les transmettre par la suite à la RATP. À ce stade, le rôle du responsable ne vise pas seulement à centraliser les témoignages et à faire l'intermédiaire, il vise aussi à les reformuler, à les réécrire afin de les rendre plus clairs et plus concis pour la RATP. Dans le cadre de cet exercice, il est alors important de ne pas dénaturer les propos du témoin.

« Concrètement, je récupère les témoignages bruts, que ce soit papier ou d'autres formes, je les mets en forme et je les synthétise s'il y a besoin parce que certains s'étalent sur deux pages et demi, alors que ça pourrait tenir sur deux lignes. [...] Je filtre, mais parfois j'y suis obligé. Je peux vous faire voir un témoignage que j'ai envoyé à la RATP, puis le témoignage original. Eh bien, je suis parfois obligé de cadrer tout de suite les gens qui se défoulent ». Entretien avec Gilles Durand, responsable de l'opération des témoins de ligne, AUT-IDF, réalisé le 05/08/09.

Ensuite, dans une deuxième phase descendante qui permet de retourner la réponse de la RATP au témoin, le responsable de l'association mutualise l'ensemble des couples de témoignage-réponse correspondant au mois en cours afin de préparer le rapport mensuel diffusé, par la suite, à tous les témoins de ligne.

Dans ses missions de relecture et de mise en forme, le responsable de l'opération au sein de l'AUT-IDF est aidé par deux relecteurs, qui sont par ailleurs membres de l'association et témoins de ligne. Leur mission vise ainsi à corriger les imperfections d'ordre syntaxique du rapport.

« Ça fait maintenant 3 ans que je suis relecteur pour l'opération. La mission est assez simple, c'est de relire toutes les fiches, de remettre en forme, de clarifier les propos, de corriger tout ce qui est fautes d'orthographe et faire des notes de la rédaction comme, par exemple, quand il y a des remarques qui reviennent assez souvent, on fait un commentaire, du genre "propos déjà signalés". » Entretien avec Nicolas Etienne, témoin de ligne et relecteur de l'opération des témoins de ligne, AUT IDF, réalisé le 01/09/09.

En effet, les rapports mensuels présentent quelquefois des annotations faites par les membres de l'association, comme celles présentées ci-dessous.

Exemple 1 : un témoin relève en décembre 2009, le manque d'information sur l'arrêt du trafic des bus en cas de situation de fortes intempéries. Le témoignage est ici accompagné de la note suivante : **NDLR : quel est le protocole prévu par la RATP en cas d'arrêt du trafic de surface pour cause d'intempéries ?**

Exemple 2 : un témoignage a été réalisé pour signaler un surnombre récurrent de bus de la ligne 85 au terminus place de la République à Saint-Ouen. Ce témoignage est accompagné de la note suivante : **NDLR : vous pouvez aller voir Google-Map, et vous y verrez effectivement 4 bus, stockés sur cette petite place de façon quelque peu anarchique. Ce lieu n'est pas conçu pour recevoir 4 à 5 bus en même temps.**

Après que les membres de l'association aient accompli la première partie de leur mission, c'est aux acteurs de la RATP d'entrer en scène. Tout d'abord, Nadège Lacroix, Responsable des Relations avec les Associations de consommateurs et les usagers des transports, rattachée au département commercial de la RATP. C'est elle qui est responsable de l'opération pour l'entreprise et qui réceptionne les témoignages envoyés par l'AUT-IDF avant de les transmettre au service clientèle du réseau bus, RER ou métro. Du fait qu'elle pilote l'opération pour l'entreprise, sa mission de suivi l'amène à élaborer régulièrement un tableau de bord visant à recenser les différents types de témoignages. De cette manière, les dysfonctionnements récurrents sont rapidement identifiés, comme, par exemple, celui des poussettes dépliées dans les bus. Elle veille également à la réactivité du processus. Aussi, s'est-elle fixée comme objectif un délai maximum d'une semaine pour le retour d'une

3.2 Grille de lecture de la participation instituée pour l'opération des témoins de ligne
réponse. Selon elle, « *un témoignage doit arriver le lundi et repartir au plus tard le vendredi avec une réponse...* »²⁵⁷.

Derrière le service communication de Nadège Lacroix, il y a les services clientèle des trois réseaux de transport : bus, RER et métro. Ces services rédigent les réponses à transmettre aux témoins. Le traitement se fait de deux manières. Soit la réponse est rédigée directement et dans ce cas, le service clientèle traite directement le témoignage avant de le renvoyer au département commercial pour relecture et avant d'être transmis à l'AUT. C'est le cas notamment lorsque le témoignage évoque des perturbations sur le réseau. Après avoir vérifié l'information, le service clientèle peut ainsi expliquer les causes de ces perturbations tout en s'excusant de la gêne occasionnée. Dans ce cas, les réponses apportées sont des réponses de principe, comme nous l'a expliqué Thierry Oden, responsable du service clientèle du RER A.

« Très souvent, ce sont des réponses génériques. Par exemple, un témoin fait une description d'une situation problématique – c'est souvent des perturbations – et donc nous, on lui fournit une explication, on lui donne la cause de cette perturbation qu'elle soit imputable à la RATP, comme la rupture d'une caténaire, ou non imputable à l'entreprise, comme un individu errant sur les voies. Souvent avec la plainte de la perturbation, le témoin se plaint de ne pas avoir eu d'information. On fait dans ce cas une réponse générique, mais c'est de l'ordre du sentiment, car ça dépend : on ne peut pas mener une enquête pour chaque témoignage car c'est du temps et du personnel qu'il faut mobiliser. » Entretien avec Thierry Oden, agent de maîtrise, service clientèle de la ligne A du RER à la RATP, réalisé le 26/08/09.

Si l'agent considère qu'une enquête est nécessaire, l'agent RATP lance un dispositif plus complexe nécessitant l'intervention de nombreux autres chaînons. Par exemple, lorsque le témoignage se réfère au manque d'information, le problème remonte alors à l'agent animateur de secteur afin de lui rappeler l'importance de la transmission de l'information à l'usager. Par conséquent, ce n'est pas le service clientèle qui traite directement le problème, il permet juste de faire transiter l'information jusqu'au service concerné, pour que ce dernier puisse le traiter et réaliser l'action nécessaire à la résolution du problème. Du fait de ce

²⁵⁷ Entretien avec Nadège Lacroix, responsable des Relations avec les associations de Consommateurs et d'Usagers des Transports au département commercial de la RATP, réalisé le 04/08/09.

schéma, il est important de noter que le témoin, comme l'agent du service clientèle, n'est pas toujours informé de la bonne réalisation de l'action. Souvent, la réponse au témoignage est renvoyée en indiquant simplement que l'information a été transmise au service concerné. Les témoignages étant toujours vérifiés sur le terrain par les agents RATP, le rôle d'un agent comme Valérie Rouillon, responsable qualité de la ligne 8 et référent de la ligne pour le service clientèle métro, est donc de faire le lien entre le service clientèle et les agents de terrain.

« Un exemple concret, un voyageur qui se plaint que le quai direction Balard à la station Liberté est sale, le service métro va apporter une réponse et va m'envoyer cette plainte et donc à moi de faire vérifier sur le terrain ce qui se passe et de faire prendre toutes les dispositions pour que ce soit nettoyé dans les plus brefs délais. » Entretien avec Valérie Rouillon, responsable qualité de la L8, réalisé le 09/09/09.

Enfin, la mission donnée aux témoins de ligne vise à faire remonter les dysfonctionnements que ces derniers rencontrent au cours de leurs voyages.

« On demande aux gens de localiser de manière précise ce qu'ils rencontrent parce que s'ils essayent d'expliquer où ça se trouve dans la station en en mettant une page, à la fin, on n'a toujours pas compris... Alors que sur les éléments, il y a des petites plaques en plastiques qui sont collées. Par exemple tous les escaliers sont libellés EF. Vous verrez, prenez l'escalier, vous regardez de part et d'autre, vous allez trouver un petit écriteau pas plus grand que ça. Avec marqué EF 302 ou EF 407. Les portes hermétiques, c'est PH. Le témoin donne le numéro de la porte qui ne fonctionne pas par exemple. Comme ça, c'est bien clair pour que le responsable clientèle qui lira le témoignage sache bien de quoi on parle. » Entretien avec Gilles Durand, responsable de l'opération des témoins de ligne, AUT IDF, le 05/08/09.

Les usagers sont ainsi invités à désigner à quel critère se rapporte leur témoignage et doivent être le plus précis possible dans leurs descriptions afin que les agents de la RATP puissent traiter les témoignages et rédiger en retour leurs réponses.

3.2.3. Présentation des aboutissants

Il s'agit dès à présent de comprendre ce qui ressort d'une telle démarche. Autrement dit, quels sont les partis pris de chaque participant ? Quels types d'expertises sont mobilisés ? Quels sont les effets concrets de l'opération en termes de productivité substantielle ?

3.2.3.1. Modalités de participation : positions autour des témoignages-réponses

L'analyse du jeu de « témoignage-réponse » qui ressort du dispositif permet de s'intéresser au positionnement de chaque acteur ainsi qu'à leur manière de les « défendre ». Deux positions se dessinent alors.

Du côté des témoignages il est intéressant de remarquer que les témoins de ligne s'approprient des « sujets de prédilection ». Certains témoins se focalisent sur un escalator en particulier car régulièrement en panne, d'autres se mobilisent sur le problème des poussettes dépliées dans les bus, d'autres encore ne font remonter que les dysfonctionnements liés aux problèmes de saturation d'une ligne de bus en particulier.

« J'ai eu un cheval de bataille par exemple, l'escalator de la station Mairie de Clichy qui n'a pas fonctionné pendant 8 mois » Entretien avec Daniel Bodon, témoin de ligne, réalisé le 27/08/09.

Bien que les témoins se positionnent sur des sujets précis, il apparaît que leur récurrence pose parfois problème aux personnes en charge de l'opération. En effet, ce constat renvoie aux propos de la responsable de l'opération au sein de la RATP, présentés plus haut lorsqu'elle précise qu'elle souhaite qu'il y ait un « *turn-over* » dans la sélection des participants car certains ont leur « *marotte* ».

Du côté des réponses, un sentiment général d'indifférence se fait assez largement ressentir. Pour la plupart des témoins, les réponses sont parfois peu convaincantes, ce qui remet en cause l'intérêt du dispositif pour certains témoins.

« À lire les réponses parfois c'est du bottage de touche. » Entretien avec Nicolas Etienne, témoin de ligne et relecteur pour l'opération auprès de l'AUT, réalisé le 01/09/09.

« Ça m'est arrivé de ne pas être d'accord et donc je leur ai re-répondu en les accusant de langue de bois » Entretien avec Dominique Romeyer, témoin de ligne, réalisé le 08/09/09.

« Je trouve que les réponses sont "bateau", enfin surtout pour les problèmes de régularité. » Entretien avec Jean-Marc Hourlequin, témoin de ligne, réalisé le 16/09/09.

« Parfois il y a des réponses qui ne semblent pas franches, on dirait que certains se réfugient un peu derrière le règlement. » Entretien avec Marcel Jouanny, témoin de ligne, réalisé le 15/07/09.

« Oh, les réponses de la RATP, c'est un peu du foutage de gueule, on n'a pas l'impression qu'ils soient très intéressés par ce que l'on dit. Et puis, ils font en sorte qu'ils ne sont jamais en tort, on dirait mon syndic ! » Entretien avec Daniel Bodon, témoin de ligne, réalisé le 27/08/09.

La perception des réponses aux témoignages par les usagers-témoins marque un sentiment d'insatisfaction. Une grande majorité de témoins ont en effet le sentiment de ne pas être pris au sérieux. Cela s'avère problématique car certains ont par conséquent une impression d'inutilité et de désintérêt de la RATP pour leur participation.

3.2.3.2. Agent de terrain VS témoins de ligne : des expertises complémentaires ?

Les expertises sur le terrain, au sens de la RATP, soit les gares, les quais et les espaces de transits, sont menées au sein de l'entreprise par les agents de terrain. Par exemple, lorsqu'un agent de gare prend son service, il se doit de faire le tour de la gare pour vérifier le bon fonctionnement des équipements (les valideurs de titre par exemple) ainsi que le respect des normes qualité (mise à disposition de plan, lieux d'accueil en ordre...).

L'expertise mobilisée par les témoins de ligne porte sur les mêmes objets. Mais plutôt que d'être concurrentielles, ces expertises apparaissent surtout comme étant complémentaires. En effet, l'idée n'est pas de savoir qui sera le premier à faire remonter un dysfonctionnement mais plutôt de profiter d'une plus grande quantité d'acteurs afin de relever un plus grand

3.2 Grille de lecture de la participation instituée pour l'opération des témoins de ligne

nombre de dysfonctionnements et d'être le plus exhaustif possible. De plus, cette complémentarité s'explique aussi par des sensibilités différentes. L'utilisateur et l'agent de terrain RATP n'ont pas le même regard, ce qui explique qu'ils ne sont pas impactés de la même manière par un même dysfonctionnement.

« La RATP n'a pas les yeux partout. Elle a plein d'employés qui sont sur place, mais quand tu passes 50 fois au même endroit au bout d'un moment, tu ne vois plus le paysage, ni les détails. Si bien que s'il y a un truc qui évolue, tu ne t'en aperçois pas trop, alors que l'utilisateur, lui, a besoin de tout ce qu'on lui met à disposition. Donc il est plus aux aguets. Prenez l'exemple des plans, ça, ça gêne l'utilisateur mais pas l'employé de la RATP, il va juste le changer si on lui dit qu'il n'est pas à jour parce qu'il ne va pas tous les jours devant le plan pour voir comment ça se passe : il passe devant et il ne le verra même pas. Si vraiment il y a un tag gigantesque, il le verra et encore pas toujours – parce que dans les grandes stations, il y en a partout et certains sont en dehors des flux principaux et donc on va plus rarement voir dans les petits endroits, les passages secondaires, alors que certains usagers passent par là et s'aperçoivent si quelque chose ne fonctionne pas. » Entretien avec Gilles Durand, responsable de l'opération des témoins de ligne, AUT-IDF, réalisé le 05/08/09.

« L'idée du témoin de ligne, c'est qu'il a un œil un peu plus affûté, il n'est pas seulement dans les espaces métro pour voyager d'un point A à un point B, mais pour regarder ce qui se passe autour. En fait, il est à mi-chemin entre le voyageur lambda qui est juste concerné par son voyage et l'agent de station qui a un œil professionnel sur sa station. » Entretien avec Valérie Rouillon, responsable qualité de la L8, réalisé le 09/09/09.

Pour Valérie Rouillon, le témoin de ligne aiguise donc son expertise par rapport à un usager « ordinaire ». Cela se fait principalement par l'apprentissage que ce dernier fait à force de témoignage. Cet apprentissage est important pour la responsable qualité car il permet au témoin de devenir davantage un voyageur averti et qui s'avérera être par la suite un meilleur « collaborateur ».

« La qualité d'un témoignage est très différente d'un témoin à un autre et visiblement il y en a qui font ça depuis un moment. Ils connaissent le fonctionnement de l'entreprise et de ce fait, on arrive à avoir des choses un peu plus fines, suffisamment détaillées qui nous permettent d'avoir

une action, et pas des choses fantaisistes. Parce quand ils ne connaissent pas le fonctionnement de l'entreprise, on a parfois des choses inutilisables ou qui ne sont pas des problèmes en soi, et dans ce cas, ces signalements n'apportent rien, en fait.» Entretien avec Valérie Rouillon, responsable qualité de la L8, réalisé le 09/09/09.

3.2.3.3. Productivité substantielle : le souci du détail

De manière générale, les impacts concrets de l'amélioration de la qualité de service sont perçus comme étant de petites améliorations portant sur du « détail ». Les témoignages à l'origine d'une action de la part de la RATP concernent les équipements défectueux, l'absence, ou encore l'inexactitude, de l'information transmise aux voyageurs. Très concrètement, les témoignages suscitent de nombreuses actions comme la vérification du matériel de climatisation de la rame 057, de la voiture NA31057 sur la ligne 13 ; le remplacement d'un panneau d'affichage à l'information erronée, d'un plan de réseau décoloré et tagué ou encore la réparation de la vitre d'un panneau d'information, d'un composteur de billet, du rétro-éclairage de la borne SIEL (système d'information en ligne) d'un arrêt de bus, de deux rotondes arrière de bus qui étaient dessoudées ; d'un escalator grinçant.

Outre l'amélioration de dysfonctionnements techniques perçus çà et là par les témoins de ligne, l'opération illustre aussi de quelle manière les usagers du réseau RATP incitent à la mise sur agenda de certains problèmes. Concrètement, la présence de poussettes dans les bus apparaît problématique. C'est un sujet fréquemment abordé par les témoins de ligne qui relayent ainsi les difficultés de circulation à l'intérieur des bus lorsque plusieurs poussettes sont dépliées en même temps. Normalement, c'est au conducteur du bus de faire respecter la réglementation de deux poussettes maximum dépliées en heure creuse. Toutefois, le problème est récurrent et crée par conséquent des animosités notamment entre les voyageurs. Pour régler ces situations, la RATP compte sur le civisme des usagers et a lancé par conséquent une campagne « objectif-respect » qui vise à promouvoir les règles de civilité dans les transports en commun. Dans le cadre de cette démarche menée par la RATP, l'opération des témoins de ligne apparaît alors comme un « levier » permettant d'appuyer un sujet qui pose problème. Bien qu'il soit excessif d'attribuer aux témoins de ligne l'entière responsabilité de cet effet de mise sur agenda, il n'en demeure pas moins qu'ils y contribuent. De manière plus générale, l'opération des témoins de ligne apparaît comme un

3.2 Grille de lecture de la participation instituée pour l'opération des témoins de ligne
outil de management qui permet de « tirer la sonnette d'alarme » en vue de sensibiliser les agents lorsqu'il y a une affluence de témoignages sur un sujet.

« Ca nous sert aussi de levier dans certains fonctionnements. Je vais prendre un exemple, où les témoins ont appuyé le sujet : les poussettes à l'intérieur des bus qui continuent de nous poser des problèmes. Parce que faire appliquer une réglementation, c'est toujours compliqué quand il y a de l'humain. On est tous attirés par les enfants et quand vous voyez quelqu'un avec une poussette, c'est difficile de lui demander de la fermer parce que ça gêne les autres voyageurs. C'est une réalité, donc voilà le type de dysfonctionnements dont on a la trace par les témoignages et de manière générale, ça me permet de m'adresser aux départements bus, métro, RER pour leur dire "attention, vous avez vu tel sujet. Bon, on a une pointe, donc il y a quelque chose qui ne va pas"... » Nadège Lacroix, responsable des relations avec les associations de consommateurs et d'usagers des transports, département commercial de la RATP, réalisé le 04/08/09.

Portée en partenariat par la RATP et l'AUT-IDF, l'opération des témoins de ligne s'affiche comme une « action solidaire » visant à impliquer les usagers du réseau RATP dans l'amélioration quotidienne de la qualité du service. Réalisés au fil de l'eau, les témoignages parviennent jusqu'à un référent RATP concerné par le dysfonctionnement. Celui-ci doit apporter une réponse au témoignage visant à expliquer le désagrément ou à informer des actions prises pour rétablir la situation. Cette réponse, destinée au témoin, transite par l'intermédiaire de l'AUT-IDF qui centralise l'ensemble des témoignages-réponses dans des rapports mensuels, par la suite diffusés à l'ensemble des témoins de ligne.

Par ailleurs, les positions de certains acteurs viennent contrarier le bon fonctionnement du dispositif. Du côté des témoins, les sujets de prédilection et leurs récurrences de témoignages perturbent l'opérateur. Du côté de la RATP, les réponses transmises par les agents des services clientèles laissent globalement sceptiques les témoins de ligne. Du point de vue des expertises mobilisées, il s'avère que les objets sur lesquels se focalisent les témoins sont identiques à ceux sur lesquels se porte l'attention des agents de terrain de la RATP. Plutôt que concurrentielles, les expertises propres à ces deux catégories d'acteurs s'avèrent complémentaires du fait qu'elles relèvent de sensibilités différentes. De plus, elles

permettent d'inscrire la démarche qualité dans une recherche d'exhaustivité. Autrement dit, une prise en compte de l'ensemble, ou du moins d'un maximum, de dysfonctionnements. Enfin, si les impacts concrets de la participation des usagers se caractérisent majoritairement par l'amélioration de « détails » (mise à jour d'une information obsolète, nettoyage d'une rigole, etc.), ils permettent aussi à la marge la mise sur agenda de problèmes comme celui des poussettes dans les bus.

3.3. Les impacts de la participation des témoins de ligne sur la qualité de service : des marges de manœuvres réduites aux détails

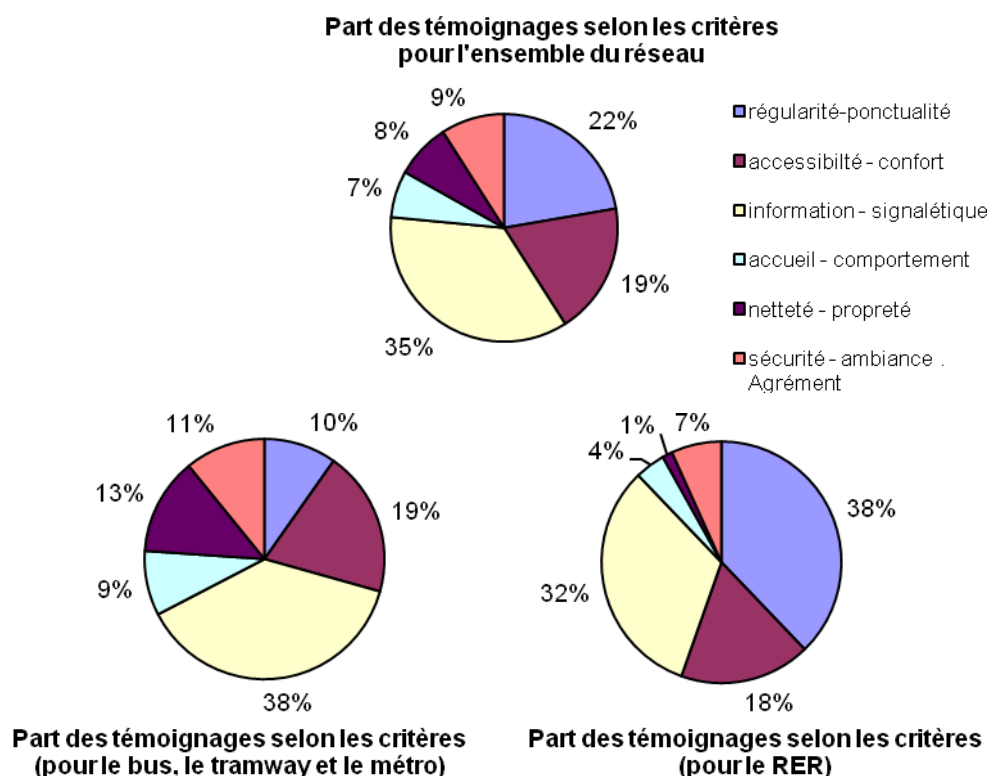
Pour rendre compte des impacts concrets de la participation des témoins de ligne sur l'amélioration de la qualité de service, il convient de se focaliser sur les rapports mensuels qui rendent compte du jeu de « témoignage-réponse » caractéristique de l'opération. L'analyse qui suit s'appuie sur le rapport du mois de décembre 2009, transmis aux témoins en février 2010²⁵⁸. De manière générale, les rapports comportent deux documents : un rapport principal pour les témoignages des réseaux de bus, de tramway et de métro ainsi que les statistiques concernant les témoignages pour le RER. Un document annexe qui regroupe l'ensemble des témoignages-réponses concernant le RER. Parfois, ces rapports comportent un troisième document présentant le reliquat des réponses de la RATP lorsque des témoignages sont en attente de réponse.

Concernant, le mois de décembre, il y a eu un premier document de 21 pages pour les réseaux de bus, de tramway et de métro, constitué de 92 témoignages (dont 6 sont en attente de réponse), réalisés par 24 témoins différents. Puis un second document annexe de 14 pages pour le réseau de RER, constitué de 74 témoignages (dont 66 sont en attente de réponse²⁵⁹), effectués par 17 témoins différents.

Les trois graphiques présentés ci-dessous permettent d'illustrer la répartition des témoignages en fonction des critères associés. Ils reprennent la mise en forme des statistiques dressées pour les bilans annuels afin de pouvoir établir une rapide comparaison avec les tendances de ces dernières années.

²⁵⁸ En moyenne les rapports sont transmis avec un délai d'environ 3 mois. Pour exemple, les rapports reçus mi-août concernent les témoignages d'avril et mai 2010.

²⁵⁹ Au regard des rapports élaborés de janvier 2008 à mai 2010, le taux de non réponse aux témoignages n'est pas aussi élevé en moyenne. Suite à différents événements (intempéries hivernales, conflits sociaux, difficultés de fonctionnement du RER), la RATP a reconnu avoir accumulé un certain retard dans le traitement des témoignages concernant le critère régularité – ponctualité du RER pour ce mois-ci. À la suite de cela, l'AUT-IDF a accompagné la diffusion des rapports de février et mars 2010 par un communiqué précisant que la RATP estime ce retard irréversible. Le communiqué annonce par ailleurs que ce même critère pour le RER ne sera pas « réactivé jusqu'à nouvel ordre ». Actuellement, le critère régularité pour le RER est toujours en suspens.



Graphique 1 : Répartition des témoignages de décembre 2009 par critères et par réseaux

Malgré la période de grève sur le réseau RER (principalement la ligne A), le mois de décembre s’avère être relativement significatif des tendances annuelles. Pour l’année 2008 par exemple les témoignages pour l’ensemble des réseaux concernent pour 35 % l’information-signalétique ; 7 % l’accueil-comportement, 6 % la netteté-propreté et la sécurité-ambiance-agrément ; 26 % la régularité-ponctualité et 19 % l’accessibilité-confort. Concernant le RER, les parts les plus significatives sont d’abord pour la régularité-ponctualité avec 37 % puis l’information-signalétique avec 35 % et l’accessibilité-confort avec 20 %.

Ce rapide aperçu descriptif du contenu d’un rapport nous amène maintenant à nous intéresser plus précisément aux différents types de témoignages et de réponses. En effet, pour analyser cette opération selon l’angle qui nous intéresse, c’est-à-dire celui des impacts des témoignages sur les actions menées par la RATP, nous proposons de dresser une typologie croisée des catégories de témoignages et de réponses. L’association des types de témoignages aux types de réponses suppose différentes formes d’impacts. Commençons par présenter les typologies des témoignages et des réponses avant d’exposer les différentes catégories d’impacts.

3.3 Les impacts de la participation des témoins de ligne sur la qualité de service : des marges de manœuvre réduites aux détails

Nous avons constitué trois catégories de témoignages :

- **Les signalements (87.5 % des témoignages de décembre 2009)** : Ils visent à informer la RATP des problèmes rencontrés par les témoins. Ils peuvent être d'ordre technique (information obsolète, absence de signalisation, panne d'un équipement...), ou plus subjectivement toucher à la qualité du voyage et à l'offre de service (propreté, comportement d'agent, retard, inconfort...).
 - **Exemples** : « *Retard anormal sur la ligne au départ du jardin du Luxembourg : attente de 25 minutes* » ; « *Cette ligne n'est pas équipée de bornes d' « information voyageur » à toutes les stations (système SIEL)* » ; « *Le bus n°8380 présente une plaque arrière effacée et quasiment illisible.* »

- **Les propositions (9.5 % des témoignages de décembre 2009)** : Elles sont soumises à la RATP en vue de formuler de nouvelles idées ou de nouvelles solutions, visant à développer l'offre et le service.
 - **Exemples** : « *De nombreuses stations de métro n'ont de sortie que d'un seul côté. Or, l'évolution de Paris rendrait extrêmement utile l'ajout de nouvelles sorties. Par exemple, la station Pasteur n'a de sortie que vers le bas du Boulevard Pasteur ; or, les gens qui descendent à cette station remontent le plus souvent ce boulevard pour aller dans les bureaux des bâtiments construits vers le boulevard de Vaugirard et la place de Catalogne. Aménager une sortie vers le haut du boulevard Pasteur serait donc rationnel et extrêmement utile.* », « *Entre les panneaux directionnels pointant vers les sorties situées aux extrémités du quai se trouve un plan de réseau métro. Un plan de quartier serait plus utile car il visualiserait l'emplacement des sorties.* ».

- **Les félicitations (3 % des témoignages de décembre 2009)** : Ce sont tout simplement des compliments adressés à la RATP pour des actions entreprises.
 - **Exemples** : « *Concernant le prolongement du T 2. Bravo à la ligne 13, pour la mise à jour rapide de l'ensemble de ses plans (ou presque)* » ; « *Le témoin sait que des recherches ont été effectuées afin d'atténuer le niveau sonore à bord des rames. Il a été agréablement surpris ce matin par le niveau faible du bruit à l'intérieur de la rame : inutile d'élever la voix pour se faire entendre* ».

Concernant les réponses de la RATP, celles-ci avaient déjà donné lieu en 2001 à une typologie présentée ci-dessous. En effet, l'un des bulletins de l'Association des Usagers des

Transports – FNAUT Ile-de-France a été l’occasion pour Jean Macheras, auteur de l’article, de dresser un premier bilan suite au lancement de l’opération.

- **La négation** : *non, la fréquence n’a pas été réduite ; si les bus Heuliez à gaz fonctionnent bien ; si les voyageurs ont été informés de telle ou telle suppression de service ; le mot « crade » ne me paraît pas approprié ; le mot « laxisme » non plus... ; les bus bondés, ça n’arrive que de manière ponctuelle. Cette attitude, assez rare, vaut malgré tout mieux qu’une non-réponse ;*
- **La justification** : *le défaut de régularité, c’est la faute à la circulation et au stationnement illicite ; l’éclairage glauque, c’est parce qu’il n’y a pas de budget pour cette station ; les sièges enlevés, c’est à cause des clochards ; pour le confort, nous sommes dans les normes : 4 voyageurs au mètre carré (sic) ; pour la régularité aussi : nous sommes à plus de 90 % !*
- **Le renvoi en touche** : *l’affichage pour cette station, ce n’est pas nous, c’est l’autre ligne ; votre demande d’inversion des escaliers mécaniques a été transmise au département SIT ; il y aura un nouveau métro en 2005, silencieux celui-là ; pour un meilleur comportement des machinistes, on attend NF Service ;*
- **L’engagement** : *nous multiplions actuellement nos efforts pour la maîtrise du territoire ; nous allons refaire une sensibilisation des machinistes pour l’accostage près du trottoir, pour la conduite « confort », pour la qualité de l’accueil ; le responsable de la ligne va consacrer plusieurs jours au respect des couloirs ; la présence d’information sonore en gare et dans les trains va être contrôlée de près ;*
- **La prise en charge** : *suite à votre demande, une fiche horaire va être diffusée sur telle ligne, les plans qui manquaient vont être apposés dans telle station ; nous avisons notre service de maintenance des défauts d’éclairage dans votre bus ; nous avons effectivement des problèmes avec les palettes d’accès, que nous sommes en train de résoudre ; le système d’information voyageur fonctionne effectivement mal sur le PC, nous nous attelons à ce problème ; l’information sonore y est défectueuse, nous allons en assurer nous-mêmes la maintenance, etc.*

À la lecture des réponses formulées par la RATP, il nous paraît approprié de retenir trois de ces catégories (la justification, l'engagement et la prise en charge) et de les compléter par trois autres catégories (l'étude, la décharge et le remerciement).

- **La justification (44 % des témoignages de décembre 2009)** : ce sont des réponses qui ont pour objectif de fournir les causes d'une situation problématique ou encore les raisons d'une action menée.
 - **Exemples** : « *Je comprends votre mécontentement et vous dois quelques explications. Sur l'itinéraire de la ligne, il y a plusieurs lieux (type ambassade...) qui possèdent des véhicules de sécurité le plus souvent banalisés et donc assimilés à des véhicules courants. Cela ne nous empêche pas d'être très vigilants ; c'est pourquoi vous avez pu voir nos agents effectuer de la prévention aux arrêts* » ; « *Il est possible que le machiniste n'ait pas fait attention que son annonceur sonore était défectueux car quand c'est effectivement le cas, l'annonce doit être faite par le machiniste.* » ; « *Concernant le système SIEL, je souhaite vous donner les informations suivantes : l'avarie du système SIEL a fait l'objet d'un signalement immédiat aux services techniques en charge de la maintenance de ces équipements. Ce dernier m'informe de la mise en place d'un nouveau système SIEL « sonore » annonçant l'arrivée du train, d'où l'indisponibilité de celui-ci lors de la mise à jour du logiciel. Vous allez donc trouver dans les prochaines semaines un outil plus performant.* »

- **L'engagement (22 % des témoignages de décembre 2009)** : ces réponses laissent supposer que des mesures sont en cours ou ont déjà été prises par la RATP.
 - **Exemples** : « *Cette anomalie, due à un acte d'incivisme, a été constatée lors de la visite journalière des espaces de ce site. Je vous avise que le nettoyage du support a été effectué.* » ; « *Je vous informe que cette avarie a été constatée par l'atelier de maintenance lors de la visite obligatoire. Un problème électrique était à l'origine de cette avarie d'éclairage. Cette installation est réparée et fonctionne à nouveau.* » ; « *Cette anomalie a également été relevée dans le cadre des visites réglementaires des espaces. Je vous avise qu'un nouveau plan a été apposé dans cette installation.* »

- **La prise en charge (27 % des témoignages de décembre 2009)** : ce sont des réponses qui impliquent que des mesures seront prises suite au témoignage.

- **Exemples** : « Une copie de votre témoignage a été transmise au service de maintenance du matériel roulant de la ligne 13. Un nettoyage du plan de trappe sera effectué afin de permettre à nouveau sa visibilité. » ; « L’armoire en question a été ouverte pour raison de service par un agent ; après usage, celui-ci a mal refermé la porte de cette armoire, d’où l’anomalie constatée (à ce jour résolue). Un rappel de vigilance a été effectué auprès de l’agent concerné. » ; « Signalement passé au service Maintenance du centre bus de Fontenay-aux-Roses pour vérification et si besoin, reprogrammation du valideur. »

- **L’étude (2 % des témoignages de décembre 2009)** : il s’agit de réponses stipulant que la suggestion faite par le témoin va être étudiée afin de pouvoir en évaluer sa faisabilité.
 - **Exemples** : « La station Léna fait actuellement l’objet de travaux de maintenance. Les armoires installées en tête de quai en direction de Pont de Sèvres servent à entreposer les outils nécessaires. Cette situation temporaire cache effectivement une partie du nom de la station. Votre remarque a donc immédiatement été transmise au responsable technique de la ligne 9. Ce service va étudier la faisabilité d’une plaque provisoire à apposer au-dessus de ces installations afin de solutionner cette situation. ».

- **Les remerciements (3 % des témoignages de décembre 2009)** : ce sont des réponses aux félicitations formulées par les témoins.
 - **Exemples** : « La ligne 14 vous remercie pour votre témoignage de satisfaction. La RATP, soucieuse de satisfaire sa clientèle, n’a de cesse d’améliorer la qualité de ses équipements et de proposer des innovations permanentes. C’est pourquoi, la ligne 14, utilise maintenant de nouveaux pneumatiques qui permettent d’avoir des navettes plus silencieuses ; les futures navettes qui circuleront sur la ligne 1, seront dotées d’un confort acoustique optimum. ».

- **Les décharges (2 % des témoignages de décembre 2009)** : ce sont des réponses formulées lorsque la RATP n’a pas les compétences appropriées pour répondre à la demande du témoignage.
 - **Exemples** : « C’est le Syndicat des Transports d’Île de France qui finance l’équipement des arrêts. La décision dépend de plusieurs paramètres : nombre de voyageurs empruntant cet arrêt à la montée, mais aussi des

3.3 Les impacts de la participation des témoins de ligne sur la qualité de service : des marges de manœuvre réduites aux détails

éléments techniques, notamment la possibilité ou non pour la borne d'information voyageur de recevoir l'information. ».

En croisant, les catégories de réponses et de témoignages, nous pouvons mettre en évidence une série d'effets produits par le dispositif.

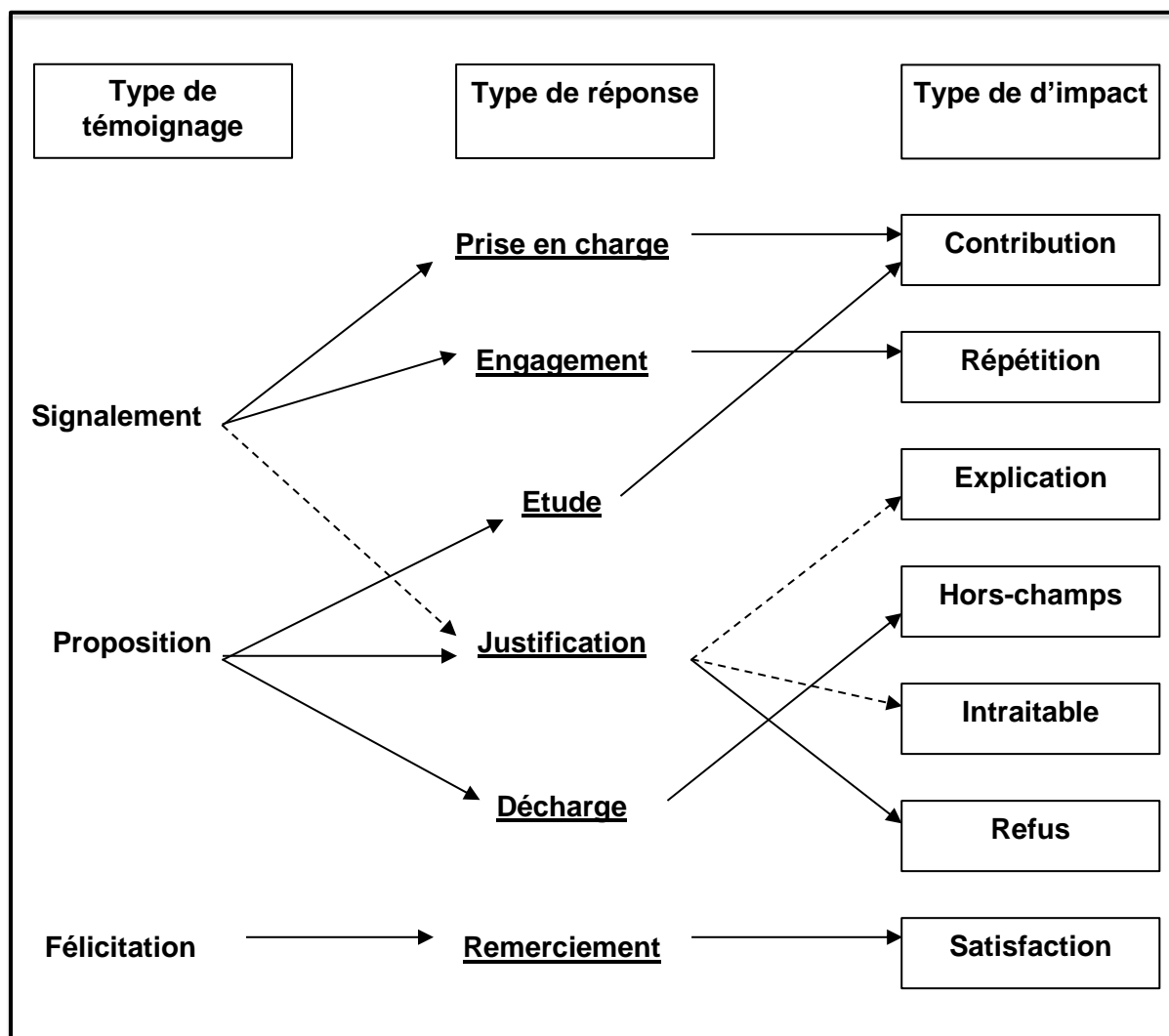


Tableau 2 : Typologie des impacts de la participation des témoins de ligne à partir du croisement des témoignages et des réponses de la RATP.

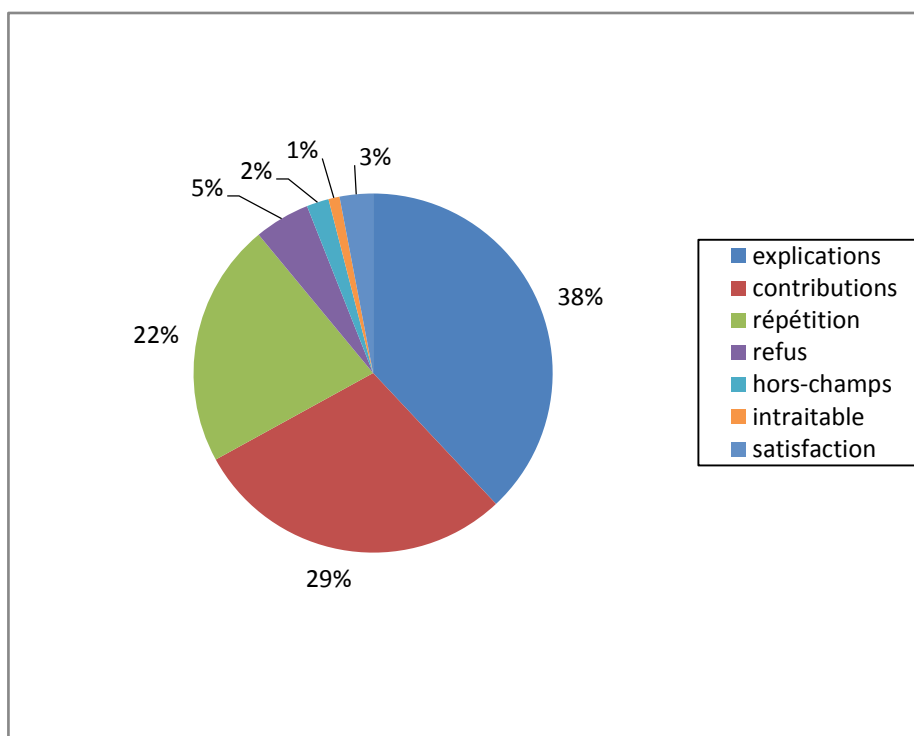
- **Les contributions** sont issues du signalement d'un dysfonctionnement ou d'une proposition d'amélioration. Elles visent à interpeller la RATP en vue de mener une action permettant de concrétiser la demande. Les contributions suscitent donc un impact concret dans le sens où les réponses indiquent que le problème a été résolu, que l'information a été transmise au service concerné afin que ce dernier puisse le

prendre en charge pour le résoudre, ou encore qu'une étude de faisabilité va être menée.

- **Les répétitions** font suite aux signalements de dysfonctionnements déjà connus de la RATP. Par conséquent, ils n'ont pas d'impact direct sur l'amélioration de la qualité de service puisque des actions visant à résoudre ces problèmes ont déjà été prises, sont en cours ou vont avoir lieu.
- **Les explications** sont issues du signalement d'un problème qui ne suscite pas d'action d'amélioration de la part de la RATP, mais qui amène par ailleurs une justification de cette dernière afin d'éclairer les raisons de ce problème.
- **Les hors-champs** sont issus de propositions d'amélioration de l'offre auxquelles la RATP ne peut répondre en raison du fait qu'elle ne possède pas les compétences appropriées.
- **Les refus** font suite à des propositions d'amélioration de l'offre de service mais qui ne sont pas reçues par la RATP. Il n'y a donc aucun impact de ces témoignages sur la qualité de service
- **Les intraitables** sont issus de témoignages incomplets qui ne permettent pas à la RATP d'établir une réponse.
- **Les satisfactions** sont issues d'un retour de politesse entre les témoins, ayant félicité la RATP, et cette dernière.

Cette catégorisation est bien évidemment ouverte au sens où l'analyse de nouveaux rapports pourrait nous amener à créer de nouvelles catégories, ou encore à compléter les catégories existantes. Pour le mois de décembre, la répartition des impacts est comme suit :

3.3 Les impacts de la participation des témoins de ligne sur la qualité de service : des marges de manœuvre réduites aux détails



Graphique 2 : Répartition des impacts pour décembre 2009

Parmi l'ensemble de ces effets, la catégorie contribution est donc la seule à produire des impacts concrets sur l'amélioration de la qualité de service. Revenons maintenant sur ces contributions afin de pouvoir être en mesure de concrétiser les impacts des témoignages sur la qualité de service.

Plus précisément, ces contributions peuvent être catégorisées en fonction des objets auxquels elles se réfèrent.

Tout d'abord, il y a celles concernant l'information et la signalisation. Les actions menées alors par la RATP peuvent être du type :

- mise à jour d'une information obsolète (mauvaise indication de terminus, mauvaise appellation de bus) ;
- mise à jour d'une information incohérente (incohérence entre l'information donnée sur un plan et celle sur les panneaux directionnels) ;
- ajout d'information (absence de plan, de fiches horaire, de girouette de bus...).

Ensuite, les contributions peuvent concerner l'état des équipements techniques. Il peut s'agir d'un matériel en mauvais état ou en panne (réparation d'un valideur, d'une trappe d'information, réglage du rétro-éclairage d'une borne SIEL...).

Troisième partie – L’opération des témoins de ligne de la RATP: une expertise d’usage, au service d’un système de management de la qualité

De plus, elles peuvent aussi se rapporter au comportement d’un agent. Par exemple, signalement d’une mauvaise conduite, d’un mauvais accueil. Dans ces cas précis, le témoin de ligne endosse, d’une certaine manière, le rôle d’un « inspecteur » qui tiendrait l’entreprise informée de la bonne conduite de ses agents. Les retombées de ces témoignages vont de la réunion de sensibilisation, à l’entretien disciplinaire, en passant par le rappel à l’ordre. Chacune de ces « sanctions » vise ainsi à rappeler aux agents l’importance de certaines règles comme le respect des horaires, du code de la route ou encore du voyageur.

Enfin, les contributions peuvent aussi porter sur tout ce qui touche à la propreté des modes de transports et des gares.

Pour apprécier les impacts de la participation des témoins de ligne sur la qualité du service proposé par la RATP, nous avons réalisé une typologie croisée à partir des types de témoignages et de réponses issus du rapport de décembre 2009. Celle-ci nous a permis d’aboutir aux sept impacts suivants : explication, contribution, répétition, satisfaction, hors-champs, intraitable et refus. Les explications, les contributions et les répétitions représentent respectivement 39 %, 28 % et 22 % de l’ensemble des impacts. Les autres catégories interviennent donc relativement à la marge et constituent les 11 % restant des impacts.

Aussi, sur l’ensemble de ces impacts, seules les contributions ont des effets concrets sur l’amélioration de la qualité de service. Ces effets représentent une marge de manœuvre réduite à du détail et peuvent concerner quatre types d’item : l’information-signalétique, l’état des équipements techniques, le comportement des agents et la propreté.

3.4. L'exemple des témoins de ligne de la RATP : renforcement ambigu d'un système de management de la qualité

Depuis quelques années, les politiques de la qualité se développent au sein d'entreprises aussi variées que l'hôtellerie ou les transports collectifs, et suscitent une remise en cause des organisations et de leur système de management. Franck Cochoy et Gilbert de Terssac ont ainsi montré que les démarches qualité représentaient l'un des « maillons décisifs » du système d'action d'une organisation, ce qu'ils justifient par trois raisons :

« *Premièrement, la qualité est un processus de "cadrage" des actions courantes de tous les acteurs impliqués dans la production d'un bien ou d'un service* »²⁶⁰. Les démarches qualité s'intègrent à l'ensemble du processus de production : de l'amont, pour définir les objectifs à atteindre, à l'aval pour rappeler les outils à mettre en œuvre. De cette manière, les « cadres de l'action » sont définis et intègrent l'ensemble des parties prenantes. Les démarches qualité garantissent ainsi un produit ou un service en fonction d'un mode d'organisation et de production bien souvent stabilisé par des normes. Elles permettent ainsi de justifier un processus de production pour lequel des objectifs et des moyens ont été définis dans le sens de cette « labellisation ».

« *Deuxièmement, la qualité est un processus de réduction entre "ce qui se fait" et ce qui "doit" se faire* »²⁶¹. Les démarches qualité permettent ainsi d'harmoniser les pratiques professionnelles à partir d'un modèle organisationnel préalablement déterminé. Il s'agit de réduire les écarts susceptibles d'intervenir entre des décisions prises en amont et des pratiques mises en œuvre en aval.

« *Troisièmement, la qualité est un processus de mise en cohérence des actions contrôlé d'en haut, qui pourrait bien marquer un retour de la régulation centralisée et hétéronome* »²⁶². Bien que les démarches qualité soient *in fine* un processus de cadrage visant à mettre en cohérence un ensemble d'actions en y intégrant l'ensemble des parties

²⁶⁰ Cochoy Franck et de Terssac, 1999, « Les enjeux organisationnels de la qualité : une mise en perspective », in *Organisations et qualité, Sciences de la société*, n°46, PUM, p.6.

²⁶¹ Ibid., p.7.

²⁶² Ibid., p.8.

prenantes, il n’en demeure pas moins que les actions prises ou suscitées s’inscrivent dans un milieu dit de « dépendance »²⁶³.

Les démarches qualité s’adressent donc à divers univers de production et de service. Elles apparaissent par ailleurs de plus en plus incontournables, puisque la qualité n’est plus seulement considérée comme une « mode de gestion », mais davantage comme un « mode de gouvernement de l’entreprise ». De ce fait, les effets organisationnels de la qualité et la place laissée au client dans le système de management de la qualité représentent aujourd’hui des objets de recherche à part entière dans le domaine des sciences sociales.

L’opération des témoins de ligne de la RATP fournit un exemple de la place occupée par le client, autrement dit ici l’usager, dans la gestion de la qualité d’un opérateur de transport collectif. Si l’objectif est en effet de faire participer l’usager et de profiter de son expérience de terrain pour améliorer la qualité de service fournie par la RATP, il n’en demeure pas moins que la constitution d’un système de management de la qualité dans lequel s’intègre l’usager présente encore certaines limites. Dans le cadre de ce quatrième chapitre, nous souhaitons interroger les tenants et les aboutissants d’un tel processus collaboratif. À l’image de notre analyse menée dans le cadre de la deuxième partie de la thèse, notre objectif est alors de s’interroger sur le modèle de conception collective qui émerge du processus participatif et qui, dans le cas de ce deuxième exemple, prend la forme d’un système de management de la qualité.

Aussi, deux interrogations vont nous aider à structurer notre argumentation :

- Quels sont les indices qui permettent d’associer l’opération des témoins de ligne à un système de management de la qualité ?
- Quelles sont les limites de cette démarche participative à l’accomplissement d’un système de management de la qualité ?

Dans un premier temps, nous présenterons les différents indices qui permettent d’associer l’opération des témoins de ligne de la RATP à un système de management de la qualité. Nous utiliserons la modélisation de la qualité proposée par Olivier Thiéry, chercheur en socio-économie de l’innovation. Les deux versions de la qualité proposées par l’auteur permettent d’illustrer, selon nous, deux manières d’appréhender la qualité : selon un mode de gestion ou selon un mode de management. En rapprochant cette deuxième version à

²⁶³ La notion de milieu de dépendance mobilisée par les auteurs fait référence à l’introduction de Maggi Bruno pour l’édition italienne de de Terssac Gilbert, 1993, *Come cambia il lavoro ; efficacia, autonomia, valorizzazione delle competenze*, Milano, Etas Libri, pp.1-28.

3.4 L'exemple des témoins de ligne de la RATP : renforcement ambiguë d'un système de management de la qualité

l'opération des témoins de ligne, nous montrerons alors que la démarche participative des usagers du réseau de transports collectifs parisien répond à quatre des critères proposés par le modèle : (1) les objectifs sont de l'ordre de l'amélioration ; (2) le référentiel est évolutif ; (3) la procédure est engagée dans l'action et ajustée au local ; (4) les usagers sont matérialisés et progressivement différenciés. Dans un deuxième temps, nous montrerons que l'opération présente deux principales ambiguïtés. D'une part, le dispositif est partagé entre une ambition d'amélioration de la qualité de service et une opportunité d'améliorer les relations client. D'autre part, les témoins de ligne prennent différentes postures et s'affichent soit comme partenaire, soit comme protestataire.

3.4.1. Les indices d'un système de management de la qualité

À l'origine, la qualité est un concept industriel développé par des ingénieurs de la Western Electric aux États-Unis en vue de garantir la production en série²⁶⁴. Les politiques de la qualité prennent donc leurs sources dans « *le mouvement historique de la normalisation industrielle qui, après avoir concerné l'harmonisation des dispositifs techniques (équipements ferroviaires, matériels électriques, filetages...), s'étend désormais de plus en plus au domaine social, avec la définition de standards en matière d'hygiène, de sécurité, ou de services.* »²⁶⁵.

Le passage d'une qualité dite industrielle à une qualité de service s'est opéré par un processus de standardisation avec le développement entre autres d'outils de certification²⁶⁶. Christophe Jemelin souligne que les normes deviennent alors applicables aux sociétés de services selon deux problématiques : « *Premièrement les services font par définition appel à une forte présence humaine, donc à des processus plus imprévisibles que des processus*

²⁶⁴ Dans sa thèse sur la qualité de service des transports publics et la mobilité urbaine, Christophe Jemelin retrace l'histoire du concept de la qualité industrielle selon 5 étapes : 1/ 1924 - invention du « contrôle statistique de la qualité » par Walter Shewart ingénieur à la Western Electric (filiale de Bell) ; 2/ apparition des premières normes relatives aux sous-traitants avec les « military standards » ; 3/ Élaboration du concept de PDCA (**Plan** – planification d'un projet - **Do** – réalisation du produit - **Check** – vérification de sa bonne réalisation - **Act** – mises en œuvre de mesures correctives issues de la vérification et développement du produit) qui transforme la qualité en instrument de gestion ; 4/ Création en 1949 de l'American Society for Quality Control et en 1951 du concept de « maîtrise totale de la qualité » ; 5/ Constitution en 1960 au Japon des « cercles de qualité » visant à réorganiser l'entreprise selon un objectif commun de production collective de la qualité.

²⁶⁵ Cochoy Franck et de Terssac Gilbert, 1999, « Les enjeux organisationnels de la qualité : une mise en perspective, *Sciences de la société*, numéro spécial organisation et qualité, n°46, p. 1.

²⁶⁶ En France, la commission permanente de standardisation est d'abord créée en 1918, puis l'Association française de normalisation AFNOR en 1926 alors que la marque déposée Norme Française (NF) apparaît en 1946. Pour l'internationale, les premières normes International Standard Organisation (ISO) font leur apparition en 1961 et s'accompagnent en 1970 d'un comité « Management et assurance de la qualité » qui sera à l'origine en 1987 des normes ISO 9000.

Troisième partie – L’opération des témoins de ligne de la RATP: une expertise d’usage, au service d’un système de management de la qualité

industriels ; deuxièmement, le service se caractérise par son instantanéité : au moment de sa production (par exemple, répondre au guichet ou au téléphone), il n’est pas possible de "rattraper" un défaut et de l’isoler comme dans une ligne de production industrielle. Dans le même ordre d’idées, le client participe aussi à la fabrication du service par son comportement et ses actes (Kauv et Kühn, 1999) [...] Les enjeux majeurs liés au passage de la qualité industrielle à la qualité de service sont de deux ordres. Premièrement, la question de la définition de la qualité de service est plus complexe : certains caractères sont difficilement mesurables quantitativement (par exemple, l’amabilité du personnel, la propreté...) et la perception des services est elle-même subjective. En lien avec cette observation et deuxièmement, la perception est influencée par le niveau d’information de l’utilisateur »²⁶⁷.

Pour faire le rapprochement entre notre exemple de démarche participative et le management de la qualité, nous allons dès à présent exposer les liens existant entre les caractéristiques de l’un des modèles de la démarche qualité et nos observations empiriques.

Chercheur en socio-économie de l’innovation, Olivier Thiéry a contribué à un rapport du Ministère de l’équipement, des transports et du logement, sur l’impact socio-organisationnel et la transférabilité des innovations technologiques à partir de l’objet Météor / ligne 14 de la RATP. Son intérêt pour la démarche qualité développée sur la ligne 14 l’a amené à réfléchir à deux versions de la qualité, présentées ci-dessous.

VERSION	1	2
OBJECTIF	Conformité Niveau d’exigence – mesure Traitement des Situations inacceptables	Espace de la non-conformité Amélioration et décomposition du service de référence
REFERENTIEL	Statique	Évolutif
PROCEDURES D’ACTION	Non engagé dans l’action – incorporées Écrites à la fin par le responsable qualité	Saisies et ajustées aux situations locales Réécrites collectivement
FICHES ET DOCUMENTS	Obstacles/Contraintes	Repères
GROUPES DE TRAVAIL	Pédagogies/Formation	Confrontation - réécriture
USAGERS	Discutés/Indifférenciés	Matérialisés/ progressivement différenciés

Tableau 3 : Modélisation de la qualité selon deux versions

Source : Thiéry Olivier, 2002, « Les modes de certification, de capitalisation et de généralisation des innovations de service : le cas de la ligne 14 », in Joseph Isaac, Thiéry Olivier, Segal Jean-Pierre, Beauquier Sophie, La mise en service de Météor – ligne 14. Impact socio-organisationnel et transférabilité des innovations technologiques, Ministère de l’équipement, des transports et du logement, Paris, p. 59.

²⁶⁷ Jemelin Christophe, 2004, *Qualité de service des transports publics et mobilité urbaine : pratiques et représentations analyse comparative franco-suisse*, thèse de l’École Polytechnique Fédérale de Lausanne pour l’obtention du grade de docteur en ès Sciences, p. 68.

3.4 L'exemple des témoins de ligne de la RATP : renforcement ambiguë d'un système de management de la qualité

Notre interprétation de la modélisation proposée par l'auteur marque, selon nous, une distinction entre un modèle de gestion (version 1) et un modèle de management de la qualité (version 2). Dans la première version, les objectifs du modèle sont orientés vers la conformité à partir du traitement des situations dites inacceptables afin de répondre à un niveau d'exigence préétabli. Selon Olivier Thiéry, « *c'est donc à la fois un nivellement par le bas (focalisation sur les situations inacceptables) et une soumission au formalisme.* »²⁶⁸ Pour cadrer l'action, le référentiel²⁶⁹ associé est considéré comme statique puisque cette première version de la qualité vise un niveau d'exigence « stabilisé », pour lequel il convient d'obtenir tout simplement des résultats satisfaisants. Cette recherche de la conformité, à partir de laquelle le référentiel d'action vise un certain niveau d'exigence, traduit un mode de gestion de la qualité. Celui-ci est piloté par un responsable qualité dont la mission principale vise notamment à développer les procédures d'action à mettre en œuvre pour répondre aux exigences posées. De ce fait, une coupure s'instaure entre des procédures établies en amont par le responsable qualité, et non engagées dans l'action, et une démarche mise en œuvre en aval par les agents de terrain. Pour ces derniers, la démarche qualité est bien souvent perçue comme une contrainte, une démarche fastidieuse qui vient généralement surcharger leurs missions par un travail d'écriture de comptes rendus, de fiches de signalement et de tableau de bord. Pour limiter ces effets de coupures entre l'amont et l'aval, autrement dit pour réduire les incompréhensions entre une démarche réfléchie par le responsable qualité mais mises en œuvre par les agents de terrain, des groupes de travail sont instaurés : « *Les agents y viennent pour apprendre à se servir de nouveaux outils et à rendre compte de ce qu'ils font, pour acquérir les compétences nécessaires à leur alignement dans un réseau de traçabilité* »²⁷⁰. La portée pédagogique de ces groupes de travail permet ainsi de former les agents de terrain, de les aider dans l'utilisation des différents documents et d'insister sur l'intérêt de ces nouvelles procédures inscrites dans une politique de la qualité. Cette première version s'apparente bien à un mode de gestion. En effet, des outils sont mis à la disposition d'acteur pour répondre à un objectif d'exigence. De plus, les actions menées s'inscrivent dans un système relativement cloisonné régi par une

²⁶⁸ Thiéry Olivier, 2002, « Les modes de certification, de capitalisation et de généralisation des innovations de service : le cas de la ligne 14 », in Joseph Isaac, Thiéry Olivier, Segal Jean-Pierre, Beauquier Sophie, *La mise en service de Météor – ligne 14. Impact socio-organisationnel et transférabilité des innovations technologiques*, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Paris, p. 59

²⁶⁹ Nous entendons ici la notion de référentiel au sens de référentiel de services tel que définit comme suit par Murielle Jougleux : « *le référentiel de service est un document écrit visant à spécifier l'offre des services, à en préciser le contenu et le niveau de qualité souhaitée par l'entreprise. De la charte de qualité interne uniquement destinée au personnel aux normes de services type « NF-services », ces référentiels, adaptés à une entreprise ou une activité particulière, explicitent les attentes des clients, perçues par le prestataire et formalisent ses engagements de service et de qualité* » (2006, p.9)

²⁷⁰ Thiéry Olivier, 2002, « Les modes de certification, de capitalisation et de généralisation des innovations de service : le cas de la ligne 14 », in Joseph Isaac, Thiéry Olivier, Segal Jean-Pierre, Beauquier Sophie, *La mise en service de Météor – ligne 14. Impact socio-organisationnel et transférabilité des innovations technologiques*, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Paris, p. 59.

logique procédurale. Cet aspect cloisonné et linéaire, caractéristique d’un mode de gestion, est renforcé par ailleurs par le fait que l’usager est totalement indifférencié dans ce système. Comme le souligne Olivier Thiéry, « *leur qualification se limite aux définitions données par le référentiel, aucun élément saisi dans les situations locales ne "remonte" et en fait l’objet de codifications supplémentaires* »²⁷¹. Il est donc celui au nom de qui l’on parle plutôt que celui qui s’exprime en son nom.

Par rapport à nos préoccupations, c’est avant tout la place laissée à l’usager dans le cadre d’une démarche qualité qui nous intéresse plus particulièrement. Le passage du premier modèle au second suppose alors que l’usager n’est plus seulement un « objet de discussion », autrement dit un acteur indifférencié, mais plutôt un acteur à part entière « *chez qui on voit apparaître de nouvelles qualités, besoins ou compétences* »²⁷². Dans la seconde version, l’approche par le management se caractérise de deux manières : (1) la qualité n’est plus seulement un objectif en soit c’est davantage un objet d’action pour lequel l’organisation se mobilise continuellement à des fins d’amélioration ; (2) la démarche échappe au cloisonnement et à la linéarité typique d’un mode de gestion et favorise de manière préférentielle une approche collective, en perpétuelle réitération. Très concrètement, les groupes de travail permettent la confrontation des points de vue, « *le responsable qualité ou le cadre présent y joue le rôle de coordinateur, mais en aucun ne substitue un point de vue transcendant à celui des agents présents, car sa fonction est de prendre en compte la pluralité des points de vue qui s’expriment sur les situations locales pour les composer dans le cadre d’une réécriture des textes* »²⁷³. La place laissée à l’usager dans cette deuxième version nous incite dès à présent à établir un rapprochement entre les critères d’un modèle de management de la qualité et l’opération des témoins de ligne de la RATP.

3.4.1.1. Des objectifs d’amélioration de la qualité de service

La seconde version de la qualité, proposée par Olivier Thiéry, prône selon nous un mode de management de la qualité. Les objectifs visent alors « *au recensement de toutes les situations qui, sans relever de l’inacceptable, ne sont pas prises en compte par le service de référence.* »²⁷⁴ De cette manière, la démarche qualité s’opère dans ce que l’auteur appelle « les marges de la non-conformité ». Elle ne répond plus seulement à des exigences

²⁷¹ Ibid., p. 59.

²⁷² Ibid., p. 60.

²⁷³ Ibid., p. 60.

²⁷⁴ Ibid., p. 60.

3.4 L'exemple des témoins de ligne de la RATP : renforcement ambiguë d'un système de management de la qualité

« mesurables », en réponse à des critères préétablis de qualité. Elle vise davantage à recueillir les points de vue et les sensibilités des individus de terrain²⁷⁵.

En référence au cycle de la qualité proposé par Bernard Averous et Danièle Averous, cette manière d'appréhender la qualité permet de sortir de l'univers du prestataire et d'intégrer celui du client. En effet, il ne s'agit pas seulement d'établir des objectifs qui permettent d'évaluer les écarts entre le service voulu et le service réalisé mais plutôt de recenser un maximum de points de vue qui permettent d'établir alors un lien entre le service réalisé et le service perçu. Dès lors, l'utilisateur a un rôle très concret à jouer pour répondre à ce type d'objectif puisque par son intermédiaire tout un ensemble de situations, relevant peu ou prou de la qualité, pourront être recensés.

Ce type d'objectif rappelle celui de l'opération des témoins de ligne de la RATP. Dans le cadre de la présentation de la grille de lecture de la participation instituée pour l'opération (chapitre 3.2), nous avons montré que l'objectif de ce dispositif participatif était traduit par le slogan suivant « Ensemble, améliorons la qualité de service ». Il s'agit en effet de faire appel aux usagers du réseau RATP pour faire remonter un ensemble de situations relevant de la qualité de service et recueillir différents points de vue et propositions. Même si les fiches d'évaluation, proposées pour guider l'utilisateur dans son témoignage, présentent six critères inspirés des normes qualité, l'objectif de l'opération est avant tout de profiter du regard de l'utilisateur pour recueillir un maximum de situations de dysfonctionnement. Rappelons à ce titre que le bulletin d'adhésion à l'opération souligne « Vous pouvez être un acteur de l'amélioration des conditions de vie dans les transports, en regardant autour de vous lors de vos déplacements sur le réseau RATP : vous signalez un dysfonctionnement que vous avez constaté, vous proposez une amélioration... ». Au travers de critères tels que le confort, la sécurité ou l'ambiance, l'utilisateur aide l'opérateur à investir ce qu'Olivier Thiéry appelle les « marges de la non-conformité ». Le regard subjectif de l'utilisateur permet par conséquent de dépasser le caractère formel des démarches qualité tournées avant tout vers la recherche de la conformité. C'est pourquoi l'opération des témoins de ligne est présentée comme « une action solidaire menée par l'Association des Usagers des Transports-Ile-de-France et la RATP, pour améliorer en permanence la qualité du service offert sur le réseau RATP. »²⁷⁶

²⁷⁵ Il peut s'agir non seulement des usagers mais aussi des agents de terrain.

²⁷⁶ FNAUT, RATP, Devenez témoins de ligne, Bulletin d'adhésion.

3.4.1.2. Un référentiel évolutif qui permet de répondre aux exigences d’amélioration

Dans le cadre d’une gestion *stricto sensu* de la qualité, le référentiel associé est considéré comme statique. Autrement dit, il répond à un cadre normatif déterminé pour répondre aux normes de certification qualité (type NF Service ou AFNOR) ainsi qu’aux exigences du contrat de délégation de service public établi entre l’autorité organisatrice des transports urbains et l’opérateur des transports collectifs. Dans un simple souci de conformité, ce référentiel n’a pas de raison d’être évolutif puisque l’ambition affichée par l’opérateur relève tout simplement de l’obtention de « bons résultats ». Pourtant, les référentiels qualifiés peuvent être amenés à être évolutifs à partir du moment où l’opérateur souhaite dépasser les exigences affichées par les certifications ou encore s’intéresser à d’autres objets d’appréciation.

Bien que les résultats de la RATP, en rapport à la qualité, répondent au niveau d’exigence fixé, l’opérateur a souhaité faire évoluer son référentiel qualité de deux manières. Tout d’abord, à partir de la création d’un référentiel propre à l’entreprise qui dépasse les niveaux d’exigences proposés par les instances de certification. Dans le cadre du chapitre 3.1, nous sommes revenus sur l’évolution des logiques de fonctionnement de la RATP et sur le passage d’une logique technico-industrielle à une logique de service. Nous avons montré que la RATP avait renforcé sa démarche qualité en développant son propre référentiel qualité. Calqué sur le référentiel NF Service, celui-ci présente des niveaux d’exigence plus élevés qui permettent de profiter ainsi d’un outil de management de la qualité visant à faire progresser l’entreprise. Valérie Rouillon, responsable qualité de la ligne 8 nous a rappelé que *« ça faisait quelques années que la RATP voulait que NF évolue dans la charte parce qu’on avait énormément progressé en 10 ans. Du coup le niveau d’exigence fixé par NF Service était devenu trop bas pour constituer un outil de management en tant que tel. Concrètement, quand on a une demande d’objectif à 80 % et qu’on est déjà à 95 %, le 80 ne veut plus rien dire parce que quand on a l’habitude de faire 95, le mois où on ne fait que 80, on est toujours certifié, alors qu’en fait on n’est pas bon. La RATP voulait donc que le référentiel évolue, mais comme c’est une marque qui certifie plusieurs transporteurs, c’était très compliqué. Ils ont donc refusé et la RATP a décidé de faire son propre référentiel en s’appuyant toujours sur cette norme internationale car il fallait un outil de progrès. »*²⁷⁷. Ensuite, en développant de nouveaux outils tels que l’opération des témoins de ligne. À la suite de notre exposé sur l’évolution des logiques de fonctionnement de la RATP, nous avons interrogé la place laissée à l’usager au sein des logiques de services développées par

²⁷⁷ Entretien avec Valérie Rouillon, responsable qualité, ligne 8 RATP, réalisé le 09/09/09.

3.4 L'exemple des témoins de ligne de la RATP : renforcement ambiguë d'un système de management de la qualité

l'opérateur parisien. Ainsi, nous avons pu montrer que l'entreprise était devenue sensible aux points de vue des usagers ordinaires. Désormais, ils peuvent donc s'afficher en tant que partenaire de la RATP en devenant témoin de ligne. Ils peuvent aussi s'exprimer sur différents sujets à partir du forum Vous-et-la-ratp.net ou encore devenir des partenaires de l'innovation par l'intermédiaire du dispositif La Fabrique RATP. La participation de nouvelles parties prenantes et la prise en compte d'une diversité de points de vue comme celui des témoins de ligne ont servi à l'évolution de la démarche qualité de l'entreprise.

3.4.1.3. Une procédure engagée dans l'action et ajustée au local

Le caractère évolutif du référentiel qualité de la RATP invite cette dernière à se doter d'outils complémentaires. Les dispositifs Vous-et-la-ratp.net, La Fabrique RATP et l'opération des témoins de ligne, cités précédemment, en sont des exemples. Nouvelles sources d'information pour l'entreprise, ces outils permettent d'engager la démarche qualité dans l'action. Autrement dit, la démarche qualité profite d'un processus d'amélioration permanent lié au fait que les acteurs, ici les usagers, relèvent de manière continue les dysfonctionnements qu'ils rencontrent. En effet, les organisateurs de l'opération insistent chaque mois lors de la diffusion des rapports mensuels sur l'intérêt de transmettre leur témoignage au fil de l'eau.

« Il faut travailler au fil de l'eau, que les gens communiquent tout de suite leurs observations pour faire un constat rapide pour que ça ne date pas. » Entretien avec Jean Macheras, ancien responsable de l'opération des témoins de ligne, AUT IDF, réalisé le 14/10/09.

« On fonctionne au fil de l'eau pour être plus réactif, pour que ça dynamise l'opération et que ça marche bien, qu'on puisse réagir immédiatement. » Entretien avec Nadège Lacroix, responsable des Relations avec les Associations de Consommateurs et d'Usagers des Transports, département commercial de la RATP, réalisé le 04/08/09.

Par ailleurs, par l'intermédiaire du témoin de ligne, la RATP peut ajuster sa démarche qualité au local.

« Il y a beaucoup de chose à gagner à faire participer l'utilisateur. Signaler que régulièrement la poubelle de telle station n'est pas vidée, signaler que ça sent l'urine à tel endroit, signaler que le panneau ou la direction serait mieux dans l'autre sens ou dans un autre endroit, ou que le plan

de ligne est graffité parce qu’il y a beaucoup de choses à faire évoluer. »
Entretien avec Nadège Lacroix, responsable des Relations avec les Associations de Consommateurs et d’Usagers des Transports, département commercial de la RATP, réalisé le 04/08/09.

Les témoignages permettent en effet de relever des situations de dysfonctionnement très localisées. Cette recherche quasi exhaustive des dysfonctionnements donne alors tout son sens à la prise en compte de situation qui pourrait s’avérer secondaire, comme les odeurs d’urine.

3.4.1.4. Des usagers matérialisés et progressivement différenciés

Contrairement à un mode de gestion de la qualité à partir duquel l’usager est indifférencié parce que ce sont d’autres participants qui s’expriment en son nom, un système de management de la qualité matérialise au contraire l’usager. L’opération des témoins de ligne permet ainsi de différencier l’usager en témoin. Ce statut permet de donner un sens à la participation de l’usager en lui attribuant un rôle et une mission concrète. Des outils sont par conséquent développés pour accentuer cette matérialisation. Les fiches de témoignages représentent ainsi un support pour le témoin et permettent de guider en fonction des 6 critères d’évaluation son témoignage. Les rapports mensuels quant à eux constituent une manière concrète de faire figurer les missions de l’ensemble des partenaires par l’échange entre les témoignages des usagers, les réponses de la RATP et la mise en forme et les annotations de l’AUT-IDF. Au regard de ces outils, cette matérialisation de l’usager en témoin apparaît néanmoins cadrée. Leur parole est en effet « médiée » à chaque étape du dispositif.

Par ailleurs, cette matérialisation et cette différenciation apparaît comme une condition essentielle au bon fonctionnement de l’opération et à l’amélioration effective de la qualité du service.

« À la différence des rôleurs, la plupart des témoins sont des gens constructifs. Ils cherchent toujours l’amélioration parce que ça n’est jamais fini. Et puis le témoin, à la longue, sait ce qu’il ne faut pas faire, ce qu’il ne faut pas dire, ce qui n’a pas d’intérêt : il connaît la RATP. ».
Entretien avec Jean Macheras, ancien responsable de l’opération des témoins de ligne, AUT IDF, réalisé le 14/10/09.

À force de témoignages, l'usager s'inscrit donc dans un phénomène d'apprentissage qui lui permet de développer une véritable expertise. Autrement dit, sa participation s'avère constructive sous certaines conditions. Acquises à force d'exercice, elles s'avèrent nécessaires pour que les témoignages servent effectivement la RATP et permettent d'améliorer la qualité.

3.4.2. Les limites du processus

Bien que l'opération des témoins de ligne apparaisse comme un outil de management de la qualité, certaines ambiguïtés demeurent pour autant quant à son efficacité. Nous pouvons en effet mettre en exergue deux principaux points de blocage. D'abord, l'opération est partagée entre une ambition d'amélioration de la qualité de service et une opportunité d'amélioration des relations clients. Ensuite, le dispositif oscille entre une possibilité pour l'usager de s'investir en tant que partenaire de la RATP et l'opportunité de pervertir l'opération en l'utilisant comme un outil de protestation.

3.4.2.1. Améliorer la qualité de service ou améliorer les relations clients ?

L'opération des témoins de ligne affiche sans conteste un objectif principal d'amélioration de la qualité de service. Néanmoins, la démarche suscite aussi une manière d'améliorer les relations clients. Pour la plupart des acteurs que nous avons interviewés, l'opération des témoins de ligne est avant tout une manière pour la RATP de favoriser le dialogue, « *de faire de la com* » diront certains.

Pour les membres de l'association par exemple, les intérêts de la RATP sont doubles. Outre le fait que l'opération permette d'améliorer la qualité de service par la remontée des dysfonctionnements rencontrés par les usagers, le dispositif présente aussi l'opportunité pour la RATP de « *donner une image d'ouverture, d'écoute des usagers* ». Tout simplement une opportunité « *de communiquer avec eux* ».

« Il y a plusieurs intérêts pour la RATP. Effectivement, un premier intérêt c'est d'avoir des gens qui signalent des choses parce que même si elle a des employés sur le terrain elle ne peut pas avoir les yeux partout [...] Et puis l'intérêt, c'est aussi de donner une image d'ouverture, d'écoute des usagers. » Entretien avec Gilles Durand, responsable de l'opération des témoins de ligne, AUT IDF, réalisé le 05/08/09.

« Il est évident qu'avec un tel dispositif, la RATP se fait bien voir. Comme ça, elle se donne un beau rôle, mais elle a raison parce qu'elle veut bien faire pour les usagers et montrer qu'elle communique avec eux. »
Entretien avec Jean Macheras, ancien responsable de l'opération des témoins de ligne, AUT IDF, réalisé le 14/10/09.

Certains témoins de ligne établissent le même constat que les membres de l'AUT-IDF. Pour les plus sceptiques, l'opération des témoins de ligne est avant tout une « opération de com' », vecteur d'un « discours commercial ». Selon eux, l'opération permet avant toute chose « d'entretenir un dialogue » avec les usagers et l'association qui les représente. Par conséquent, même si les témoins reconnaissent que l'opération permet « de résoudre des petits problèmes d'ordre ponctuel comme un panneau tagué », les impacts de l'opération sur l'amélioration de la qualité de service ne suffisent pas à surpasser l'intérêt pour la RATP de se servir de l'opération comme d'un moyen pour « dédramatiser » et « s'excuser ».

« Je pense que c'est surtout une opération de com'. Bon, ça peut aider à résoudre des petits problèmes d'ordre ponctuel comme un panneau tagué, un machin comme ça, mais ce n'est pas l'essentiel des conditions de transport parce que, parfois, on est quand même un peu comme dans une étable à bestiaux »
Entretien avec Daniel Bodon, témoin de ligne, réalisé le 27/08/09.

« Les réponses, c'est plutôt du genre oui attendez on se renseigne donc bon je suis sceptique. [...] Ce qu'ils racontent, leur discours, c'est commercial, ils dédramatisent et ils s'excusent. Donc, bon, j'ai un peu l'impression qu'ils s'en foutent un peu. Enfin bon, pour moi, c'est ça l'intérêt pour la RATP, ça me semble surtout être commercial. »
Entretien avec Jean-Marc Hourlequin, témoin de ligne, réalisé le 16/09/09.

« De mon point de ve les objectifs sont multiples. Je pense que ça sert à entretenir un dialogue entre une association représentative d'usagers et le « monstre » RATP, mais aussi à créer une vraie relation client, qui permet de ne plus considérer l'usager simplement comme un usager. »
Entretien avec Bernard Rouannet, témoin de ligne, réalisé le 24/08/09

Cette ambiguïté entre amélioration de la qualité de service et/ou amélioration des relations client s'explique de deux manières. Une première explication se trouve dans les objectifs assignés par certains agents de la RATP qui ont aussi une vision commerciale du dispositif. L'opération des témoins de ligne vise selon eux à « améliorer le dialogue » et à « paraître le plus transparent possible ».

« L'objectif des témoins de ligne est d'améliorer le dialogue entre la RATP et les témoins de ligne, donc d'avoir une bonne transparence ».
Entretien avec Jimmy Vitalis, responsable maîtrise du territoire et référent de ligne pour le service clientèle métro, UO Ligne 1 à la RATP, réalisé le 30/09/09

« Je vous fais part de mon sentiment personnel mais selon moi, l'idée de l'opération est de montrer aux témoins qu'on essaye de faire au mieux, qu'on essaye de s'améliorer et puis comment dire, c'est paraître le plus transparent possible. ».
Entretien avec Thierry Oden, agent de maîtrise, service clientèle de la ligne A du RER à la RATP, réalisé le 26/08/09.

Une deuxième explication peut donc être trouvée dans les missions réalisées par ce type d'agents. En effet, leur posture ainsi que leur manière d'apporter des réponses aux témoignages sont largement orientées vers le dialogue et l'écoute. L'idée étant de favoriser la transparence et la visibilité des actions menées par l'entreprise. La mission de l'agent vise donc à fournir les explications nécessaires à la justification du dysfonctionnement rencontré par le témoin. Au final, ce dernier doit disposer des informations nécessaires à la compréhension du problème et doit être informé des actions mises en œuvre pour y remédier. Concrètement, les agents RATP présentent deux compétences. Ils ont le sens de la formule et répondent avec l'intention de « rassurer le témoin » et de lui fournir des excuses pour la gêne occasionnée. Ils rédigent aussi leurs réponses avec entendement et laissent de côté leur vocabulaire technique afin de faciliter la compréhension de leur réponse.

« Dans les réponses, il s'agit de montrer qu'effectivement, à un moment, on a failli parce qu'on ne peut pas toujours être parfait et qu'on est loin d'être parfait. Donc, quand on répond avec l'idée de rassurer le témoin, en lui disant tel jour, à telle heure et à tel endroit, il y a effectivement eu un incident pour telle et telle raison, on lui donne les explications. L'idée, c'est surtout de lui dire qu'on met en place tout un dispositif d'informations et d'améliorations, mais qu'à un moment ou à un autre,

il peut être défaillant et donc on s'en excuse ». Entretien avec Thierry Oden, agent de maîtrise, service clientèle de la ligne A du RER à la RATP, réalisé le 26/08/09.

« À chaque fois qu'il y a un témoignage, je leur dis la vérité, je pose l'explication avec des termes qu'ils puissent comprendre parce que nous, on a notre jargon. ». Entretien avec Jimmy Vitalis, responsable maîtrise du territoire et référent de ligne pour le service clientèle métro, UO Ligne 1 à la RATP, réalisé le 30/09/09.

Étant donné que les commentaires faits par la RATP interviennent en réponse aux témoignages des usagers, les agents de la RATP sont régulièrement amenés à se justifier puisque certains témoins pervertissent le dispositif en outil de protestation.

3.4.2.2. L'usager : partenaire ou protestataire ?

Parmi les témoins de lignes, plusieurs profils se dessinent selon les intérêts propres que ces derniers y trouvent. Tout d'abord, une partie des témoins répondent très concrètement aux objectifs affichés par l'opération. Pour eux, l'intérêt est bien « *d'être actif* », de « *faire avancer les choses* » et « *d'être constructif* ».

« Je suis une malade des transports en commun et j'ai toujours plein de remarques à faire. Donc l'opération des témoins de ligne est l'occasion pour moi de dire tout ce que je trouve qui ne va pas et de leur signaler ce qu'ils doivent améliorer » Entretien avec Jeanine Constanian, témoin de ligne, réalisé le 18/09/09.

« C'est vrai que la RATP ne peut pas tout voir et même s'il y a des contrôles, des choses comme ça, il y a quand même des anomalies comme récemment par exemple dans deux bus différents dans lesquels je me suis retrouvée et où les sièges avaient été descellés. Pour des choses comme ça, ça peut être intéressant pour eux [la RATP], et je pense que ça l'est de toute façon, donc si je remarque des dysfonctionnement, je leur fais savoir pour que ça soit rétabli. ». Entretien avec Geneviève Rouleau, témoin de ligne, réalisé le 22/09/09.

Par ailleurs, toute une catégorie de témoins se dessine aussi comme étant des protestataires. Autrement dit, des témoins qui participent à l'opération à force d'agacement et qui ont trouvé dans ce dispositif une manière de faire remonter leurs mécontentements et « de râler utile » selon l'expression consacrée par un témoin. À leurs lectures, ces témoignages sont par conséquent perçus comme des « coups de gueule », mais au travers de leurs témoignages, les protestataires sont en fait à la recherche d'explications leur permettant de comprendre les causes de l'incident qu'ils ont subi.

« Je grogne tout le temps, je suis une râleuse et quand j'ai vu la campagne d'information qui demandait des témoins de ligne, je me suis dit que c'était l'occasion d'exprimer mes grognements. » Entretien avec Karine Reulen, témoin de ligne, réalisé le 17/07/09.

« Parmi les témoignages, on voit plutôt des coups de gueule parce que le type, il est arrivé en retard et en sueur, donc il est prêt à fusiller n'importe qui. » Entretien avec Daniel Bodon, témoin de ligne, réalisé le 27/08/09.

« Les témoins de ligne, c'est l'occasion pour moi d'avoir la RATP en directe, d'avoir leurs réponses pour comprendre ce qu'il se passe parce que je suis sur une ligne avec énormément de problèmes. » Entretien avec Solange Belaiche, témoin de ligne, réalisé le 04/08/09.

Les responsables en charge de l'opération, au sein de l'association comme au sein de l'entreprise, reconnaissent en effet cette forme de détournement du dispositif par certains témoins. En étant motivés par l'agacement, ce type de témoignages est perçu comme étant des « règlements de compte » envers la RATP.

« Il y a des témoignages qui ressemblent un petit peu à des règlements de compte vis-à-vis de notre personnel. C'est du genre "ha ben, je prends toujours cette ligne-là, mais là, il ne me regarde pas gentiment, il ne dit pas bonjour". Bon, on va laisser passer une fois pour reprendre l'encadrement de la personne et essayer de lui faire comprendre quand même que la qualité de service, c'est aussi le comportement. Ça marche une fois mais on ne va pas transmettre le message dix fois ou douze fois dans l'année. » Entretien avec Nadège Lacroix, responsable des Relations avec les Associations de Consommateurs et d'Usagers des Transports, département commercial de la RATP, réalisé le 04/08/09.

« Beaucoup de gens se défoulent la première fois comme s’il y avait un poids qu’il fallait laisser tomber parce que c’est comme tout, on accumule et puis à un moment donné, on trouve quelque chose pour pouvoir se soulager. Donc au début, c’est un peu comme une psychanalyse [...] Pour l’usager, l’intérêt de l’opération, c’est donc déjà de canaliser une éventuelle râlerie, colère, dévalorisation de l’image du transporteur parce qu’il rencontre des dysfonctionnements en permanence, mais il ne se passe rien parce qu’il ne sait pas ce qui est fait, comment faire remonter l’information. Donc là, ça lui donne plus de moyens ». Entretien avec Gilles Durand, responsable de l’opération des témoins de ligne, AUT IDF, réalisé le 05/08/09.

Le responsable de l’opération au sein de l’association a tout à fait conscience de cette dérive, qu’il associe à l’image de la psychanalyse. Il précise en effet qu’au départ, les témoins trouvent dans l’opération une opportunité pour se « soulager » et évacuer les divers mécontentements que le voyageur a précédemment pu accumuler. L’opération est en effet perçue par certains témoins comme étant un « défouloir », ce qui ne va pas dans le sens d’une amélioration de la qualité de service.

L’instauration de politique de la qualité au sein des entreprises a suscité un renouvellement des systèmes de management. En effet, il ne s’agit plus d’appréhender la qualité comme un mode de gestion mais plutôt comme un mode de gouvernement visant à laisser plus de place à l’ensemble des parties prenantes de la qualité. L’opération des témoins de ligne suscite en effet la participation des usagers du réseau RATP afin que cette dernière puisse profiter de leurs expériences de terrain pour améliorer la qualité du service. Dans ce sens, cet exemple de dispositif participatif présente plusieurs similitudes avec un système de management de la qualité :

- **Les objectifs de l’opération sont de l’ordre de l’amélioration.** La démarche qualité vise alors à prendre en compte les marges de la non-conformité à partir du recueil de multiples points de vue et de la prise en compte du service perçu.
- **Le référentiel qualité mobilisé par la RATP est évolutif** et s’ouvre à des dispositifs tels que l’opération des témoins de ligne afin justement de prendre en compte un ensemble plus large de points de vue.
- **L’opération constitue une procédure engagée dans l’action et ajustée au local.** Les témoins de ligne relèvent de manière continue les dysfonctionnements qu’ils rencontrent au cours de leurs trajets. Des dysfonctionnements qui s’avèrent très localisés.

- **Les usagers sont matérialisés et progressivement différenciés.** En effet, ils ne sont plus seulement des « objets » de discussion mais s'investissent en tant qu'acteurs à part entière, à partir d'un rôle et une mission.

Cependant, cette forme de management de la qualité dans lequel s'intègre l'utilisateur présente deux principales ambiguïtés. D'une part, le dispositif est partagé entre une ambition d'amélioration de la qualité de service et une opportunité d'amélioration des relations client. D'autre part, la posture prise par l'utilisateur elle aussi est double. Outre la posture attendue d'un partenaire, certains des témoins de ligne s'affichent plutôt en tant que protestataires.

Conclusion de la troisième partie

L’objet de cette troisième partie était de présenter un deuxième exemple de démarche participative, au regard cette fois-ci de ce qui se fait en termes de management de la qualité.

Nous avons commencé la présentation de cette deuxième étude de cas, par l’analyse du contexte dans lequel a été instaurée l’opération des témoins de ligne. Cela nous a permis de croiser les logiques de fonctionnement de l’opérateur de transport public parisien avec la politique de concertation menée par l’entreprise. Le passage d’une logique technico-industrielle à une logique de service a guidé la RATP vers la voie d’une organisation « orientée client ». De nouvelles stratégies ont ainsi été développées de manière à revaloriser l’usager en client et à reconsidérer la notion de qualité. Une notion qui ouvre le champ des préoccupations de l’opérateur avec désormais un intérêt marqué pour l’information, la signalétique, la propreté ou encore le confort.

Pour poursuivre notre réflexion, nous avons ensuite constitué une grille de lecture de la participation des témoins de ligne à l’amélioration de la qualité de service du réseau parisien. Cette analyse nous a permis d’appréhender concrètement les tenants et les aboutissants de la démarche participative. L’objectif étant de comprendre sous quelles conditions s’opère la mise en œuvre d’un dispositif permettant de répondre à de nouvelles logiques de fonctionnement de l’entreprise. L’idée de profiter de l’expérience de terrain des usagers du réseau pour améliorer la qualité du service vise à inscrire un nouvel acteur à la liste des partenaires du transporteur. Nous avons donc poursuivi l’analyse de cette démarche participative en nous interrogeant ensuite spécifiquement sur les impacts concrets de la participation des témoins de ligne sur l’amélioration de la qualité de service. Au global, trois principaux enseignements apparaissent. Tout d’abord, certains des participants, qu’ils soient témoins de ligne ou agents de la RATP, adoptent des partis pris qui vont à l’encontre des ambitions du dispositif. Concrètement, certains témoins s’affichent en protestataires plutôt qu’en partenaires, alors qu’une partie des agents RATP appréhende davantage l’opération comme une opportunité pour améliorer les relations clients. Ensuite, il apparaît que les expertises mobilisées par les témoins de ligne, d’un côté, et les agents de terrain RATP, de l’autre, s’avèrent complémentaires. Elles permettent de profiter de sensibilités différentes et de tendre vers une prise en compte « quasi exhaustive » des dysfonctionnements. Enfin, les

impacts concrets de la participation des témoins de ligne se traduisent dans l'amélioration de détails. Aussi la RATP profite du regard des usagers pour tenir l'information à jour, la compléter en cas d'absence, assurer la propreté ou encore la réparation des équipements techniques

Nous avons terminé la présentation de cette deuxième étude de cas par une analyse croisée du dispositif participatif avec les principes de fonctionnement d'un système de management de la qualité. Nous avons fait ressortir quatre principales similitudes :

- Des objectifs relevant de l'amélioration
- Intégration dans un référentiel évolutif.
- Une procédure engagée dans l'action et ajustée au local.
- Des usagers matérialisés et différenciés.

Cependant, l'exemple des témoins de ligne de la RATP constitue une forme de renforcement ambiguë d'un système de management de la qualité. Deux principaux points de blocages peuvent en attester. D'un côté, l'ambition d'amélioration de la qualité de service se confond avec l'ambition d'amélioration des relations client. De l'autre, certains témoins détournent le dispositif de manière à l'utiliser davantage comme un outil de protestation.

Au travers des deuxième et troisième parties nous avons présenté notre recherche empirique. L'analyse de deux exemples de démarches participatives instituées dans le domaine des déplacements urbains nous a permis de nous interroger à la fois sur la procédure et sur la substance de ces dispositifs. Nous avons, par ailleurs, poursuivi notre analyse en appréhendant ces deux démarches comme étant des modèles de conception collective. Ce rapprochement avec les domaines du génie industriel et des sciences de gestion nous a permis de faire apparaître certains principes. Ceux-ci permettent d'établir les conditions de constitution d'un modèle de conception collective ainsi que les points de blocages susceptibles d'entraver sa réalisation. Aussi, l'objet de la quatrième et dernière partie de cette thèse consiste à mener une analyse transversale de notre recherche empirique de manière à établir les conditions nécessaires à la constitution d'une maîtrise d'usage. Autrement dit, de réfléchir aux conditions nécessaires pour définir la place et le rôle joué par un usager-coproduiteur dans le cadre de démarches participatives relatives au domaine de l'urbanisme.

4. Quatrième partie – Les conditions nécessaires à la constitution d’une maîtrise d’usage

INTRODUCTION DE LA QUATRIEME PARTIE	246
4.1 LES CONDITIONS DE LEGITIMATION	249
4.1.1 <i>L’usager, un acteur victime de « Nymbisme »</i>	249
4.1.2 <i>Construction d’un double processus de légitimation : entre auto et alter légitimation</i>	253
4.1.3 <i>Les effets de la légitimation : de la reconnaissance d’un statut à la reconnaissance d’un rôle.</i>	264
4.2 LES CONDITIONS DE FORMALISATION	269
4.2.1 <i>De la parole à l’expertise : les limites de traduction du langage de la connaissance</i>	269
4.2.2 <i>Construction d’un processus de formalisation de l’expertise d’usage</i>	280
4.2.3 <i>Les effets de la formalisation: ou comment profiter d’un double registre</i>	288
4.3 LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE	297
4.3.1 <i>Des procédures équivoques</i>	298
4.3.2 <i>Promouvoir une «ingénierie» de l’action collective</i>	302
4.3.3 <i>Les effets de la mise en œuvre:</i>	306
CONCLUSION DE LA QUATRIEME PARTIE	311

Introduction de la quatrième partie

Pour aller au-delà des aspects descriptifs et analytiques des parties précédentes, cette quatrième et dernière partie se met davantage au service de l’action, à partir de propositions pragmatiques. Notre analyse empirique nous a permis d’interroger deux exemples de démarches participatives et de percevoir différentes formes de conception collective. Ce retour d’expériences nous amène dès à présent à réfléchir aux conditions nécessaires à la constitution d’une maîtrise d’usage en vue d’asseoir une action publique collective.

Traditionnellement, les acteurs de la production de la ville sont reconnus comme étant de deux types. Ceux qui gèrent la ville (élus et institutions) et ceux qui la produisent (techniciens et experts). En charge respectivement de la programmation urbaine et de la conception, leurs fonctions renvoient à ce que l’on appelle traditionnellement la maîtrise d’ouvrage (MOA) et la maîtrise d’œuvre (MOE)²⁷⁸.

Le maître d’ouvrage est le commanditaire d’un projet, autrement dit le donneur d’ordre dont la mission vise à définir les besoins d’un projet. Il s’agit d’une personne morale de droit public (Etat, collectivité territoriale...) dont les responsabilités vont de la définition des différents déterminants du projet (objectifs, localisation, calendrier, budget...) à la réalisation d’un cahier des charges destiné à la maîtrise d’œuvre. Le maître d’œuvre est donc l’exécutant du projet. Il est mandaté par le maître d’ouvrage lorsque ce dernier n’est pas apte à réaliser techniquement le projet. C’est donc à lui que revient la charge de mettre en œuvre le projet en fonction des variables temps, coûts et qualités fixées par le maître d’ouvrage. La maîtrise d’œuvre est représentée par une personne physique souvent nommée chef de projet. Dans les domaines de l’aménagement du territoire et de l’urbanisme, la maîtrise d’œuvre peut être déléguée à des professionnels tels que des architectes, des urbanistes, ou encore des entreprises de travaux publics. A partir des objectifs fixés dans le cahier des charges, le maître d’œuvre propose donc au maître d’ouvrage une réponse technique, dont il doit par la suite assurer la réalisation.

²⁷⁸ Les termes de maîtrise d’ouvrage et de maîtrise d’œuvre proviennent du domaine de la construction mais ils s’emploient aussi dans les domaines de l’industrie, de l’information mais aussi de l’urbanisme.

Si les relations qui lient la maîtrise d'ouvrage à la maîtrise d'œuvre sont contractualisées par un cahier des charges, elles s'institutionnalisent aussi d'un point de vue législatif par l'intermédiaire de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à la maîtrise d'œuvre privée du 12 juillet 1985 (Loi n°85-704– Loi MOP). Cette loi se focalise ainsi sur ces deux acteurs clés pour lesquels elle définit l'ensemble des fonctions auxquelles ils doivent répondre. S'il convient de considérer qu'il existe un véritable duo maîtrise d'ouvrage - maîtrise d'œuvre, est-il possible d'envisager l'implication d'autres acteurs à leurs côtés? Comment faire en sorte que l'usager trouve sa place si ce n'est à partir des concepts de coproduction urbaine et de maîtrise d'usage?

Ce terme de maîtrise d'usage appartient, de plus en plus couramment, au vocabulaire des professionnels de l'urbanisme, de l'architecture, de l'environnement, des sciences de l'information voire de l'éducation, mais il s'utilise surtout dans les discours des acteurs institutionnels (élus, techniciens territoriaux) pour promouvoir leurs pratiques participatives et l'implication de leurs citoyens dans les projets locaux. Le terme de maîtrise d'usage n'est jamais complètement défini, expliqué ou interrogé. Il s'emploie assez largement dans des contextes qui font toujours référence à l'usager et au citoyen (en urbanisme) ou encore à l'utilisateur (en sciences de l'information et des nouvelles technologies). Récente, et encore peu formalisée²⁷⁹, cette notion interroge néanmoins sur la manière d'associer les citoyens aux projets urbains et sur la traduction opérationnelle à donner à une maîtrise d'usage.

Présentée comme devant être au service du projet, la maîtrise d'usage vise à mettre en forme la demande sociale, de manière à faire évoluer et à adapter le projet. Elle traduit ainsi la capacité des citoyens, des habitants, des usagers, à participer à l'action publique, mais aussi une volonté de l'ensemble des partenaires à travailler en équipe. Cette référence ne répond pas à une injonction participative ordinaire, elle induit une détermination collective visant à aboutir à une production urbaine, réfléchie, acceptée, comprise et portée par l'ensemble des acteurs concernés. Mais surtout, elle suppose une reconnaissance réciproque des compétences, favorable à une production commune d'informations. Ce qui renvoie à l'idée de la ville négociée, à l'idée du « faire ensemble » non plus au travers d'un duo maîtrise d'ouvrage – maîtrise d'œuvre, mais plutôt d'un trio maîtrise d'ouvrage – maîtrise d'œuvre – maîtrise d'usage.

²⁷⁹ Très peu de littérature s'interroge sur la maîtrise d'usage et les ouvrages y faisant référence appartiennent notamment à un répertoire technique (Herniaux G, 2007). C'est davantage à partir de tables rondes et de colloques que cette notion suscite la réflexion, notamment lorsque les thèmes portent sur la gouvernance urbaine, la coproduction urbaine ou l'intelligence collective.

Quatrième partie – Les conditions nécessaires à la constitution d'une maîtrise d'usage

A partir de l'analyse transversale de nos deux études de cas, nous souhaitons apporter des réponses à la question de la traduction opérationnelle d'une maîtrise d'usage. Trois conditions apparaissent nécessaires à sa constitution. Elles concernent la légitimation de la participation des usagers, la formalisation de leur expertise d'usage et la mise en œuvre d'un triptyque décisionnel. A chaque fois, nous reviendrons sur les différents points de blocage rencontrés dans les deux dispositifs: a priori quant à la capacité des usagers à s'imposer comme un acteur décisionnel, limite du processus de traduction de la parole d'usage en expertise, ou encore ambivalence des règles du jeu du fait d'objectifs et de rôles confus. En vue de ces limites, il convient ensuite de réfléchir aux conditions pour aboutir à l'institution d'une maîtrise d'usage : construction d'un double processus de légitimation (interne - par l'utilisateur et externe - par les autres participants), consolidation d'un processus de formalisation de l'expertise d'usage à partir de la définition d'objets spécifiques et d'une plus grande neutralité de la traduction opérée par un tiers. Enfin, constitution d'une "ingénierie" de l'action collective spécifique à partir de groupes « multicompétents » établis autour d'un objectif commun. Enfin, il s'agira de comprendre quels pourront être les effets de ces différentes conditions, afin d'appréhender les changements possibles en termes de recomposition de l'action publique.

4.1. Les conditions de légitimation

De nombreux acteurs s'engagent dans des démarches participatives avec des a priori et considèrent, plus largement, la démocratie participative comme relevant d'obligations législatives. Bien que l'ambition vise à inviter les citoyens dans l'arène décisionnelle, leur capacité à pouvoir y participer interroge. Trop souvent considérés comme des « nimbystes », ils s'apparentent à des acteurs vindicatifs, aptes seulement à défendre leurs intérêts personnels, sans pour autant avoir conscience de la faisabilité de leurs demandes.

Un tel constat pose la question de la légitimité de la participation des citoyens, et plus spécifiquement des usagers, à l'action publique. Comment faire en sorte qu'ils soient reconnus en tant qu'acteur compétent, capable de mettre à profit des connaissances en faveur du projet mis en débat?

Cette interrogation fera l'objet de ce chapitre. Notre réflexion sur les conditions de légitimation de la participation des usagers sera structurée en trois temps. Dans un premier temps, nous reviendrons sur les points de blocage concernant la légitimité des usagers à participer à l'action publique. L'identification de ces « freins » nous permettra, dans un deuxième temps, d'établir les conditions nécessaires à la construction d'un processus de légitimation de la participation des usagers. Puis, dans un troisième temps, nous exposerons les effets de cette légitimation. A l'issue de ce chapitre, nous serons amenés à comprendre de quelle manière s'effectue le changement de reconnaissance des autres participants vis-à-vis des usagers. La construction d'un processus de légitimation suscite le passage de la reconnaissance d'un statut de représentant de la société civile à la reconnaissance d'un rôle « d'expertise ». Dès lors, les usagers sont légitimés au sein de l'arène décisionnelle. Leur présence ne renvoie plus l'image d'un acteur vindicatif mais celle d'un expert, mobilisé pour partager ses connaissances.

4.1.1. L'usager, un acteur victime de « Nymbisme »

Le syndrome « Nimby » (Not In My Back Yard - « pas dans mon jardin ») traduit une situation d'opposition de la part d'une population locale par rapport à un éventuel changement de son environnement immédiat. Issu du vocabulaire des planners, ce terme apparaît aux Etats-Unis, dans les années 1970, pour traduire les oppositions auxquelles font

Quatrième partie - Les conditions nécessaires à la constitution d'une maîtrise d'usage

face les professionnels de l'aménagement. En référence à une mobilisation localisée, le terme de Nimby renvoie donc à des conflits de proximité mettant en scène riverains, autorité publique mais aussi maître d'œuvre en charge de la réalisation du projet.

Ces conflits traduisent la montée de revendications d'intérêts dit particuliers et apparaissent dans le cadre de la mise en œuvre de projets d'aménagements urbains et de transports. En effet, les conséquences de tels projets sont de trois principaux types : (1) l'expropriation - comme pour un projet d'infrastructure du type nouvelle ligne à grande vitesse, (2) la gêne - avec la création de nouvelles nuisances sonores suite par exemple à l'implantation d'une zone aéroportuaire ou d'un contournement autoroutier et (3) le changement - avec la modification de l'environnement paysager et du cadre de vie.

Dans ses travaux, Arthur Jobert montre que la référence au syndrome nimby représente d'une certaine façon une référence à une « crise » éprouvée par les professionnels de l'aménagement²⁸⁰. Une crise qui se définit par des conflits d'intérêts (intérêt particulier contre intérêt général) mais aussi par des conflits idéologiques (défense de l'environnement contre développement du territoire par le biais de nouveaux équipements). Cette crise, l'auteur la corrèle notamment à la montée d'une démocratie davantage participative²⁸¹. En effet, *« l'évidence de l'intérêt général était telle que l'essentiel des problèmes soulevés par tel ou tel programme d'équipement trouvait à se résoudre dans des cercles de délibération restreints associant les représentants des grands corps de l'Etat et des notables locaux. Aujourd'hui, au contraire chaque projet semble devoir être justifié au cas par cas sans qu'un référentiel global s'impose d'emblée à l'ensemble des acteurs [...] Avec l'émergence de contestations locales irréductibles, c'est donc tout un mode de définition de l'intérêt public qui s'est trouvé ébranlé. »*²⁸²

Par conséquent, l'émergence de ces contestations locales, caractéristiques de ce que l'on appelle le syndrome nimby, donne une connotation négative à cette notion. *« Le syndrome Nimby dessine donc la figure d'un opposant rationnel utilitariste et irrationnel-*

²⁸⁰ Jobert Arthur, 1998, « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n°42.

²⁸¹ Cette crise l'auteur la corrèle aussi au phénomène de décentralisation. La conséquence étant que les intérêts des élus locaux se sont « découplés » des intérêts des professionnels de l'aménagement. L'élu, devenant Le responsable du territoire, « il ne peut plus s'abriter derrière le « tiers-absent » que représentait l'Etat, les enjeux d'aménagement deviennent localement des enjeux politiques forts ».

²⁸² Jobert Arthur, 1998, « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n°42.

pathologique »²⁸³. D'une part, les riverains sont directement concernés par le projet prévu et sont par conséquent amenés à défendre leurs propres intérêts (caractère rationnel-utilitariste). D'autre part, ils développeraient une attitude de rejet, relevant presque du pathologique, en surestimant les nuisances encourues (caractère irrationnel-pathologique). Par ailleurs, signe d'une population « malvenue » dans les rouages décisionnels, notons également que le Nimby a aussi été défini comme « *une catégorisation péjorative – apposée [par l'autorité] sur l'attitude de certains riverains – qui consiste au bout du compte à produire un jugement d'incompétence à participer à une décision publique* »²⁸⁴. La participation de la société civile en général est donc parfois éloignée d'un rapport serein et constructif tel qu'il est escompté pour mener un projet de manière collective.

Dans le cadre du PDU CANCA, cette assignation au « Nymbisme » n'incite pas les participants aux groupes de travail à appréhender la plus-value substantielle des associations. Leur capacité à servir la décision publique n'est pas évidente pour les acteurs tels que les élus, les techniciens et les consultants. Certains tiennent un discours fondé sur des préjugés et caractérisent globalement l'incapacité des citoyens à participer aux décisions publiques de deux manières. Ils font référence au caractère défensif avec lequel les représentants des usagers portent leur argumentaire ainsi qu'à leur prise de position visant à défendre des intérêts particuliers. D'ailleurs, leurs discours mobilisent le champ lexical du « combat » et renvoient à l'image des syndicats. Par exemple, les associations de vélos sont perçues comme étant « *ayatollesque* ». Ce qui renvoie à la défense d'une idéologie qui exclut toute forme de négociations ou de compromis. Les propos concernant leur participation sont les suivants : « *comme d'habitude ils ont des choses pour lesquels ils se battent* », « *ils les défendent parce que c'est leur volonté et leur choix* », « *beaucoup de revendications à faire* » ; « *toujours en conflit, un peu comme les syndicats dans les entreprises* ».

Cependant, un décalage a lieu entre les a priori de certains participants et leur appréciation finale de la participation des membres d'associations. L'expérience s'est en effet avérée positive puisque les représentants de la société civile ont fait preuve de pragmatisme et « *n'avaient pas des ambitions démesurées* ». Cette posture leur a valu d'être reconnus comme des individus soucieux de « *faire évoluer les choses* » et d'être constructifs.

²⁸³ Jobert Arthur, 1998, « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n°42.

²⁸⁴ Tapie-Grime Muriel, 1997, « Le Nimby, une ressource de démocratisation », *Revue Ecologie et Politique, science culture et société*, n°21, automne/hiver, page 18.

« Les associations n'étaient pas des utopistes, elles étaient assez pragmatiques. Elles représentaient l'avantage d'être assez réalistes, elles venaient d'un niveau très bas, donc partant de très bas, elles n'avaient pas des ambitions démesurées, elles ne demandaient pas la lune. [...] ils étaient désireux de faire évoluer les choses et tout, mais en étant conscient qu'il y avait beaucoup de croyants et peu de pratiquants. Ils savaient que le chemin serait long et bien sûr, ils poussaient au maximum. » Entretien avec Guy Muller, Directeur adjoint en charge des projets d'infrastructure, CANCA, réalisé le 15/06/07.

« Les associations étaient présentes et constructives. Pas du tout dans un rôle, à ce niveau de la concertation, dans un rôle d'opposition systématique à tous les projets Elles ne racontaient pas d'inepties donc elles étaient relativement, pas à l'expertise d'un bureau d'études, mais elles ne me semblent pas loin de la plaque, ni demander des choses impossibles.» Entretien avec Michèle Perron, ancienne directrice de l'ADAAM et actuelle directrice des chemins de fer de Provence, réalisé le 11/07/07.

« Les associations ne sont pas tout le temps mesurées et c'est pour ça que ça a été un petit peu tendu mais globalement ça c'est quand même bien passé » Entretien avec Frédéric Maillard, Chef de projets, Effia, réalisé le 19/06/07.

Dans le cadre de l'opération des témoins de ligne, la critique d'une mobilisation au service d'intérêts particuliers n'a pas lieu d'être. L'utilisateur est ici reconnu pour sa capacité à faire remonter de l'information issue d'une expérience personnelle. L'intérêt d'un regard localisé et focalisé sur du détail s'inscrit dans les objectifs de l'opération. Des objectifs qui visent à améliorer l'existant et à recenser les dysfonctionnements sur le réseau de façon quasi exhaustive.

De manière générale, l'utilisateur est reconnu pour sa vision étroite et localisée. Cela ne s'avère pas problématique dans le cadre de dispositifs, comme celui des témoins de ligne, en recherche d'expériences individuelles. Toutefois, cela pose davantage problème lors de démarches aux orientations plus larges, comme les groupes de travail pour le PDU CANCA. Les autres participants réunis au sein de l'arène décisionnelle s'investissent avec de nombreux a priori à l'égard des utilisateurs. Des a priori qui limitent d'autant leur légitimité.

4.1.2. Construction d'un double processus de légitimation : entre auto et alter légitimation

Nouvel acteur à s'intégrer dans les rouages décisionnels, l'utilisateur n'est pas complètement légitime au regard des autres participants. Cette question de la légitimité de la participation de l'utilisateur a déjà été abordée dans le domaine de la santé, dans le cadre des travaux de Pierre Lascoumes, mais aussi de Véronique Ghadi et Michel Naiditch. Les réflexions autour de la participation, et donc de l'émergence de la figure de l'utilisateur comme acteur d'une conception collective, font suite à la montée de controverses scientifiques. Un contexte, similaire aux domaines de l'aménagement et de l'environnement, au sein desquels la participation des usagers de la santé s'institutionnalise aux environs des années 2000. Les systèmes décisionnels des politiques de la santé se transforment progressivement en systèmes participatifs à partir d'un ensemble de réformes législatives.

Cette légitimité institutionnelle ne reflète pas pour autant la légitimité des usagers d'un point de vue opérationnel. Ce décalage s'explique, en parti, par les a priori concernant la capacité des usagers à participer aux décisions publiques. Il se traduit, dans le domaine de la santé, par des difficultés à prendre la parole et faire valoir un point de vue. Comme le soulignent Véronique Ghadi et Michel Naiditch « *les usagers sont nombreux à témoigner de leur difficulté à saisir lors des débats, la nature des véritables enjeux, ou à prendre la parole pour défendre leur point de vue* »²⁸⁵. Les effets de la mobilisation et de l'implication des usagers dans les services de santé sont donc équivoques. Même si Pierre Lascoumes souligne qu'une « *dynamique positive est amorcée* »²⁸⁶, leur participation sous-tend encore certaines ambiguïtés.

La construction d'un processus de légitimation de la participation s'avère nécessaire. Il doit, selon Véronique Ghadi et Michel Naiditch, être double de manière à favoriser une autolégitimation (légitimation au regard de l'utilisateur lui-même) et une alterlégitimation (légitimation au regard des autres participants). Comme les auteurs, nous pensons que ces deux approches sont essentielles au processus de légitimation de l'utilisateur. Nous souhaitons, dès à présent, nous interroger sur leur constitution.

²⁸⁵ Ghadi Véronique et Naiditch Michel, 2006, « Comment construire la légitimité de la participation des usagers à des problématiques de santé ? », *Santé publique* 2006/2, n°18, p.173.

²⁸⁶ Lascoumes Pierre, 2003, « L'utilisateur, acteur fictif ou vecteur de changement dans la politique de santé ? », *SEVE*, p.63.

4.1.2.1. Mise en place d'un processus d'autolégitimation par l'usager

« La construction de leur légitimité [celle des associations d'usagers] se fait sur la base d'une montée en généralité de leurs propos, d'un raccrochement à l'intérêt général, ce qui suppose deux étapes préalables. Dans un premier temps, chaque membre du groupe se doit de prendre du recul par rapport à sa propre expérience même si sa réflexion continue de s'en nourrir. Dans un second temps, le groupe se soude et se constitue en collectif. Les expériences des individus sont alors "transcendées"; à cette condition, ils sont en situation de défendre un point de vue collectif, c'est-à-dire qu'ils sont en capacité d'aborder des questions qui ne les concernent pas directement. Quand ils se sentent alors légitimes pour le faire, le processus d'autolégitimation est achevé. »²⁸⁷

La mise en œuvre d'un processus d'autolégitimation telle que défini par les auteurs dépend d'une condition : transcender les expériences individuelles en vue de construire un discours distancé, capable de répondre aux intérêts d'ordre publics. Pour ce faire, il apparaît alors intéressant de considérer que les usagers mobilisent le langage de la volonté, défini par Sandrine Rui²⁸⁸. Dans le cadre de ses travaux sur les effets de la participation, en termes de transformations individuelles et collectives, l'auteur a mis en exergue quatre formes de langages de l'engagement (celui de la volonté, de l'intérêt, de la connaissance et de la reconnaissance). Chacun de ces langages correspond à des modes de justification mobilisés par les acteurs lorsqu'ils intègrent des procédures de concertation. Le langage de la volonté, qui nous intéresse ici, se caractérise par l'affirmation d'une appartenance à la collectivité. Il désigne un processus de désingularisation du « nous » et considère l'espace public comme une communauté politique.

Dans le cadre de notre recherche empirique, l'expression de l'engagement des usagers et de leur détermination à s'autolégitimer passe par la mobilisation de deux formes de langages : Celui de la volonté, décrit précédemment, et celui de l'appartenance. En effet, notre terrain fait apparaître cette autre forme de langage caractéristique d'un attachement au territoire. Elle désigne un processus de singularisation dans le sens où le registre argumentatif mobilisé est de l'ordre de l'appartenance au territoire et de la mémoire locale.

²⁸⁷ Ghadi Véronique et Naiditch Michel, 2006, « Comment construire la légitimité de la participation des usagers à des problématiques de santé ? », *Santé publique* 2006/2, n°18, p.183.

²⁸⁸ Rui Sandrine, 2009, « Quand l'individu (se) débat avec le citoyen. Langages de l'engagement et effets de la participation institutionnalisée », in Carrel Marion, *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyenne dans les villes*, L'Harmattan.

❖ *Le langage de la volonté : parler à plusieurs pour se faire entendre*

« Selon le langage de la volonté, l'entrée en concertation est justifiée comme relevant de la volonté de "participer à la vie de la cité", "à la chose publique". Il s'agit pour les individus et les groupes de réactualiser une liberté positive en réaffirmant leur appartenance à la collectivité. [...] Le dispositif participatif est entrevu comme un cadre promettant de renouveler le corps collectif, producteur de la volonté générale. Dans cette perspective, l'essentiel pour l'individu ou le groupe est de venir "figurer" une part de la communauté, de venir porter les convictions qui sous-tendent le projet de société qu'il entend défendre. Les participants se détachent des contingences particulières et s'efforcent de mobiliser un "Nous" désingularisé contre le monde social divisé et différencié »²⁸⁹.

A partir du langage de la volonté, les modalités de justification relatives à l'engagement d'acteurs au sein de dispositifs participatifs correspondent à des prises de parties en faveur d'un intérêt général. Dans le cadre des groupes de travail institués pour élaborer le PDU CANCA et de l'opération des témoins de ligne, les usagers/citoyens s'investissent de manière à intégrer une communauté. Ils se montrent en recherche d'une coalition avec « leurs semblables » de manière à renforcer le poids de leur participation. Ce regroupement d'individus fédérés autour de convictions communes présente l'intérêt de faire valoir leur participation pour aboutir, *in fine*, à la constitution d'une communauté politique avec l'ensemble des participants.

Dans l'exemple CANCA, la constitution d'un collectif associatif « Modes doux »²⁹⁰ apparaît comme la solution pour ne faire entendre qu'une seule voix. Les associations présentes dans le groupe de travail sur les modes doux ont souhaité se fédérer autour d'un intérêt commun. Elles se sont donc unies en faveur du développement des modes doux en ville et, plus largement, d'une meilleure qualité de vie en ville. Porté par le président de l'association de cyclistes urbains VIVA06, ce collectif a été constitué pour deux raisons. (1) Donner plus de poids à la parole associative afin de se faire entendre des autres participants comme nous l'a rappelé le chef de projet PDU : « *Visiblement il y avait beaucoup de monde en*

²⁸⁹ Rui Sandrine, 2009, « Quand l'individu (se) débat avec le citoyen. Langages de l'engagement et effets de la participation institutionnalisée », in Carrel Marion, *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyenne dans les villes*, L'Harmattan, p. 81-82.

²⁹⁰ Le collectif Modes doux était constitué de l'Association des Paralysés de France (APF), des Séniers handicapés européens, des Droits du piéton, de Sauvegarde des promenades niçoises, de l'Associations des Amis du Rail Azuréen (AAR), de la Ligue contre la violence routière 06 (LCVR06), de VIVA06 représentante aussi de la Fédération Nationale des Usagers des Transports (FNAUT) et de la Fédération des Usagers de la Bicyclette (FUBICY).

Quatrième partie - Les conditions nécessaires à la constitution d'une maîtrise d'usage

*termes de modes doux et VIVA06, spontanément m'annonce : "On ne va pas venir à 15. En parlant chacun dans notre sens on ne va pas y arriver." [...] Alors, ils m'annoncent qu'ils allaient venir en tant que collectif. »*²⁹¹ : (2) Porter et faire valoir des propositions « consensuelles » en faveur d'une meilleure qualité de vie en ville. L'ambition des associations était donc « d'accompagner la réflexion des services administratifs communautaires concernant l'intermodalité et l'accessibilité aux modes doux dans la CANCA »²⁹².

Suite à une réflexion commune, en parallèle des réunions de travail officielles, cette ambition s'est concrétisée au travers d'un document intitulé « Mobilités douces et intermodalités dans la CANCA : propositions soumises à la communauté d'agglomération Nice Côte-d'Azur pour faciliter l'accessibilité aux modes doux à la CANCA ». A la manière des prestations réalisées par les bureaux d'études pour cadencer les réunions de travail et guider les débats, ce document a été présenté en séance pour susciter la discussion entre les participants au groupe de travail sur les modes doux. Par l'intermédiaire d'une production structurée et réfléchie, le collectif a réussi à faire valoir ses propositions. Sa constitution a permis de légitimer la place des associations au sein de l'arène décisionnelle et de mettre en avant leur capacité à participer à la décision publique. En effet, leur travail a été reconnu par les autres participants comme étant « structuré » et « argumenté ». L'un des élus a d'ailleurs comparé leurs travaux à ceux des consultants présents, ce qui n'a pas été sans gêner le chef de projet qui raconte « ça mettait le consultant un peu..., avec une phrase de l'élu qui a dit : "Les associations sont parfois aussi bonnes, voire meilleures que les consultants » »²⁹³.

Dans l'exemple des témoins de ligne, la présence de l'AUT-IDF constitue pour les usagers une solution pour se faire entendre de la RATP. Cet « intermédiaire » leur permet de bénéficier du poids et de l'influence dont profite un représentant associatif. Dans ce cas précis, cette influence se justifie par le statut d'association de consommateurs dont dispose l'AUT-IDF. Elle s'explique aussi par les relations de collaboration entretenues par ailleurs avec l'opérateur parisien. Bien que ce rôle d'intermédiaire soit reconnu par tous les témoins de ligne, il est interprété de différentes manières selon les témoins. Certains associent davantage l'association à un groupement qui permet de faire valoir des revendications ou de militer.

²⁹¹ Entretien avec Philippe Vallouis, chef de projet du PDU CANCA, juillet 2007.

²⁹² Collectif « Modes doux », *Mobilités douces et intermodalité dans la CANCA. Propositions soumises à la CANCA pour faciliter l'accessibilité aux modes doux*, 2005 p.3.

²⁹³ Entretien avec le chef de projet du PDU CANCA, juillet 2007.

« J'ai quand même un passé de syndicaliste donc évidemment tout ce qui est collectivité, communauté m'intéresse beaucoup. C'est pour ça que j'ai participé à cette expérience [...] et je me suis tourné vers l'AUT parce qu'au moins j'étais sûr d'être entendu. » Entretien avec Daniel Bodon, témoin de ligne, réalisé le 27/08/09.

« Ça faisait longtemps que je voulais...pas militer parce que je n'ai plus le temps, j'ai milité quand j'étais jeune, mais bon je cherchais un truc où on pouvait s'exprimer parce que franchement ça dysfonctionne en permanence et donc après une soirée difficile j'ai cherché une association d'usagers. » Entretien avec Karine Reulen, témoin de ligne, réalisé le 17/07/09.

D'autres, perçoivent plutôt l'association comme un porte-parole. Ils ne l'associent pas au fait de faire passer des revendications mais plutôt à l'influence induite par sa position stratégique auprès de la RATP. Pour cette seconde catégorie de témoins, l'influence de leur participation sur l'amélioration de la qualité de service dépend de la présence de cet intermédiaire plutôt que de leur action, en tant qu'individu.

« C'est vrai qu'on pourrait aussi écrire à la RATP mais je trouve que c'est mieux de passer par l'association car elle a plus de poids » Entretien avec Geneviève Rouleau, témoin de ligne, réalisé le 22/09/09.

« Qu'est-ce que la RATP ferait des remarques d'un clampin comme ça noyé dans la masse donc du coup je trouve ça bien que ça passe par un organisme qui ne soit pas la RATP » Entretien avec Jean-Marc Hourlequin, témoin de ligne, réalisé le 16/09/2009.

« Il y a plein de gens qui entrent en religion quand ils entrent dans une association mais pour moi c'est pas le cas. Dans ce dispositif je suis plutôt solitaire même si c'est vrai que l'association elle a quand même un poids considérable car on y trouve des gens très actifs. [...] Prenez l'exemple des bus à plancher bas. Ce n'étaient pas la préoccupation des transporteurs à l'époque et il a fallu que des gens s'y mêlent, des associations familiales, des associations d'handicapés. En fait c'est un travail de longue haleine. Aujourd'hui on ne voit plus un bus, on ne construit plus un bus sans plancher bas alors qu'il y a 20, 30 ans, les constructeurs, les transporteurs s'en moquaient complètement » Entretien avec Marcel Jouanny, témoin de ligne, réalisé le 15/07/09.

❖ *Le langage de l'appartenance : une singularisation par l'attachement*

La géographie humaniste pose pour postulat central que «*l'espace vécu est le monde de l'expérience immédiate antérieure à celui des idées scientifiques*»²⁹⁴. En réponse à une géographie quantitative jugée «*trop dogmatique, trop abstraite, trop mécanique et trop étroite*»²⁹⁵, ce courant de la géographie mobilise une démarche fondée sur les principes de la phénoménologie et sur l'expérience du monde vécu. Autrement dit, l'individu expérimente une réalité et forge ses propres jugements et valeurs à partir d'expériences individuelles. La pratique réitérée d'un espace constitue ainsi des connaissances pouvant être de trois ordres: ordinaires, routinières mais aussi affectives²⁹⁶. La notion de sentiment d'appartenance vient par ailleurs renforcer l'aspect affectif lié à la pratique d'un espace. Elle permet d'établir une référence identitaire au même titre que l'appartenance religieuse, sociale ou professionnelle.

Notre recherche empirique montre que pour légitimer leur participation, les usagers mobilisent un langage de l'appartenance. Celui-ci vise à accentuer leurs particularités en tant que représentants de «ceux qui y vivent» ou de «ceux qui utilisent». Ainsi deux formes de langage de l'appartenance peuvent être distinguées : une appartenance locale, dans le cas du terrain niçois et une appartenance à un groupe, dans le cas du terrain parisien.

L'exemple des groupes de travail institués pour élaborer le PDU CANCA fait ressortir des discours focalisés sur l'histoire et l'attachement au territoire des individus. Caractéristique d'une appartenance géographique, ces discours font apparaître une véritable référence identitaire. Une enquête quantitative sur la construction des identités, réalisée par l'INSEE en 2003, a révélé que l'appartenance au territoire se définit comme l'un des principaux facteurs intervenant dans la construction identitaire des individus. Du point de vue de la géographie humaine, la notion de territoire est en effet étroitement liée à l'appropriation des populations qui le composent. Notion d'appartenance et d'espace vécu se construisent alors par la pratique du territoire et la constitution de lieux de vie pour chaque individu. Chacun «*est attaché [à] un ensemble de lieux : son lieu de naissance, les lieux d'origine de sa famille, les lieux dans lesquels il a vécu successivement, les lieux qu'il fréquente ou qu'il a fréquentés, les lieux de vie de ses proches [...] Tous ces lieux constituent le patrimoine identitaire*

²⁹⁴ Sanguin André-Louis, 1981, «la géographie humaniste ou l'approche phénoménologique des lieux, des paysages et des espaces », *Annales de géographie*, Volume 90, Numéro 51p.561.

²⁹⁵ Ibid. p.561.

²⁹⁶ Duarte Paulette, 2008, «Expertise habitante et projet de renouvellement urbain», *Les annales de la recherche urbaine*, n°105.

géographique de chacun »²⁹⁷. Ces lieux de vies, marqués par un environnement social, familial voire professionnel, viennent donc influencer les trajectoires personnelles. Aussi, l'enquête de l'INSEE fait apparaître une corrélation entre trajectoire personnelle et sentiment d'appartenance au territoire : « *Plus la trajectoire est diversifiée, moins la référence à la commune comme lieu d'appartenance est fréquente* »²⁹⁸. A l'inverse, si nous ne pouvons pas affirmer que plus le sentiment d'appartenance à l'espace est fort, plus les trajectoires individuelles sont stables, on peut penser que les lieux de vie ont tendance à ancrer les populations dans des territoires qui leurs sont chers.

Sur le terrain CANCA, les associations, tout comme leurs membres, ont quasiment tous une histoire ancienne sur le territoire azuréen. Par exemple, l'association des Amis du Rail a été fondée en 1980, les Droits du piéton en 1994 et le GIR Maralpin²⁹⁹ en 1996. L'association VIVA06, constituée en 2000, est la plus récente mais elle représente la première, et la seule, association locale de cyclistes urbains. Si l'histoire des associations est ancienne, celles de ses membres l'est tout autant. Ainsi à la question « **Qu'est-ce qui vous a amené à vous impliquer dans ce PDU communautaire ?** » le président de la ligue contre la violence routière, nous a répondu « *Et bien écoutez, primo je suis niçois* ». Les propos tenus par l'ensemble des associatifs convergent ainsi vers cette idée d'« appartenance locale » :

« J'ai commencé à faire du vélo en 1948. Il y a 55 ans que je sillonne les routes de la région. » Entretien avec Maurice Bayle, membre du collectif cyclisme 06, réalisé le 13/06/07.

« Notre association « Les droits du piéton » milite à Nice depuis très longtemps, depuis 13 ans maintenant. [...] Dans les communes, il y a toujours des associations qui œuvrent depuis longtemps. » Entretien avec Jean Delmas, Président de l'association les droits du piéton, réalisé le 10/07/07.

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

²⁹⁷ Guérin-Pace France, 2006, «Sentiment d'appartenance et territoires identitaires», *Espace géographique*, Tome 35.

²⁹⁸ Ibid.

²⁹⁹ Le GIR Maralpin pour Groupement Interdisciplinaire de Réflexion sur les traversées sud alpines et l'aménagement du territoire Maralpin est une association locale, définit comme une « société savante ».

changements de toute ma vie » Entretien avec Georges Lions, Président de la Fédération des commerçants azuréens, réalisé le 14/03/08.

L'expression de l'appartenance des citoyens « niçois » va au-delà de leurs histoires individuelles. Elle se traduit aussi par un investissement local et un engagement dans diverses démarches participatives. Leurs discours leur permet ainsi de construire une autre forme de légitimité fondée cette fois-ci sur leurs connaissances du territoire, de ce qui s'y passe et de ce qui s'y prépare. Aussi, ils n'hésitent pas à faire le lien entre les différents projets pour lesquels ils se sont investis et à partager les apprentissages qu'ils ont pu y faire.

« J'ai participé à toutes les réunions qui pouvaient se faire sur le plan du conseil général, départemental ainsi que sur le plan plus urbain et aussi local » Entretien avec Maurice Bayle, membre du collectif cyclisme 06, réalisé le 13/06/07.

« On a participé à beaucoup de choses, notamment l'élaboration du PDU de Nice en 2000 » Entretien avec Jean Delmas, président de l'association les droits du piéton, réalisé le 10/07/07.

« Nous sommes devenus membre du Conseil de développement de la Communauté d'agglomération Sophia Antipolis (CASA). [...] Nous avons participé à l'élaboration de la DTA (directive territoriale de l'aménagement). [...] Nous avons obtenu la création d'ateliers dans le cadre du dernier débat public³⁰⁰. [...] Nous avons eu l'occasion de participer au débat VRAL (Vallée du Rhône et de l'arc languedocien) [...] Nous étions reçus ce matin à la CCI (Chambre de commerce et d'industrie) pour débattre pour la troisième fois sur la LGV PACA [...] On a répondu à une enquête publique sur l'implantation du stade dans la vallée du Var. Là, on va travailler sur le PDU de la CASA » Entretien avec Jacques Molinari, secrétaire scientifique de l'association GIR Maralpin, réalisé le 12/06/07.

Dans le cadre de l'opération des témoins de ligne, les usagers révèlent aussi une forme d'attachement. Dans ce cas, celle-ci se traduit par une appartenance à un groupe. Le témoin légitime ainsi sa participation et assume son rôle de partenaire auprès de la RATP par le fait qu'il est un usager du réseau de transport collectif parisien. En tant que représentant de «ceux qui utilisent», le témoin de ligne singularise son point de vue de différentes manières.

³⁰⁰ Débat public sur le projet de contournement routier de Nice.

Soit parce qu'il s'avère être un «*observateur*» pertinent du fait qu'il pratique et arpente le terrain. Soit parce qu'il se revendique comme client. A ce titre, il profite du droit d'avoir son «*mot à dire*» et de pouvoir exprimer son mécontentement.

«En tant qu'usager, j'ai plutôt le point de vu d'un observateur et vous savez quand je monte dans un bus, j'aime bien regarder à droite à gauche, et c'est ça qui est utile justement pour l'opération» Entretien avec Marcel Jouanny, témoin de ligne, réalisé le 15/07/09.

« J'utilise régulièrement les lignes A et B du RER mais il y a toujours des problèmes techniques et des retards à n'en plus finir alors qu'on paye quand même 92 euros par mois donc j'estime que j'ai mon mot à dire» Entretien avec Jean-Marc Hourlequin, témoin de ligne, réalisé le 16/09/09.

«Quand j'ai vu que l'opération ne concernait que la RATP, j'ai été un peu déçue parce j'utilise aussi la SCNF. Mais bon je me suis dit que ça sera déjà ça parce que ça fait très longtemps, moi je vous dis les transports en commun ça fait depuis l'âge de 11 ans que je les pratique et j'en ai 35 donc faites le calcul. Donc en fait je cherchais, ça faisait longtemps que je voulais...pas militer parce que je n'ai pas le temps, je n'ai plus le temps, j'ai milité quand j'étais jeune, mais bon je cherchais un truc où on pouvait s'exprimer quoi. Parce que moi dans les transports j'ai envie de d'exprimer mon mécontentement, je ne sais pas les gens ils sont d'une passivité, ils sont très soumis et ça je ne comprends pas quoi. » Entretien avec Karine Reulen, témoin de ligne, réalisé le 17/07/09.

La mise en place d'un processus d'autolégitimation, à partir duquel les usagers mobilisent un double langage n'apparaît pourtant pas suffisant. Ces modalités de justification de leur engagement ne servent au processus de légitimation de la participation des usagers qu'à partir du moment où se met aussi en place un processus d'alterlégitimation.

4.1.2.2. Mise en place d'un processus d'alterlégitimation

Véronique Ghadi et Michel Naiditch montrent que les relations entre les usagers et les autres participants doivent être fondées sur une reconnaissance mutuelle devant aboutir à une alterlégitimité. Autrement dit, la reconnaissance de la légitimité de l'utilisateur à s'exprimer par les autres participants.

Quatrième partie - Les conditions nécessaires à la constitution d'une maîtrise d'usage

Un tel processus semble difficile à mettre en place au regard notamment des débats controversés sur la légitimité de la démocratie participative. Dans le cadre de la première partie de la thèse nous avons en effet montré que les premiers bilans des démarches participatives font ressortir trois principaux constats : (1) le piège de la proximité tout d'abord, en référence à une difficile reconnaissance de la capacité des citoyens à débattre de l'intérêt général; (2) une difficile redistribution des pouvoirs ensuite, censée opérer une double délégation à la fois politique et technique et qui marquerait la reconnaissance d'un citoyen capacitaire; (3) l'enjeu de la représentativité enfin, auquel cas la démocratie participative tendrait à reprendre les formes d'une démocratie représentative. Cette confusion entre légitimité et représentativité est décrite, par Véronique Ghadi et Michel Naiditch, comme l'un des principaux points de blocage à la constitution d'un processus d'alterlégitimité. Pour les auteurs, l'enjeu d'une démarche de conception collective n'est pas tant de savoir si le type d'usager constitue effectivement un panel représentatif mais plutôt d'appréhender dès le départ quel sera l'apport potentiel de l'usager pour le projet mis en débat.

Comme ces auteurs, nous pensons que la participation des usagers ne doit pas seulement et simplement être légitimée par une condition de représentativité. Elle doit aussi être justifiée par des compétences utiles à mobiliser. Le dispositif des témoins de ligne de la RATP en donne un exemple. Les signes d'un processus d'alterlégitimité sont présents et s'expliquent au préalable par une prise de conscience générale de la plus-value substantielle de la participation des usagers à l'amélioration de la qualité de service. Cette légitimité relève tout d'abord du fait que le discours de l'usager porte sur « ces petits détails » et s'inscrit volontairement dans la spécificité et non dans la généralité. Elle relève ensuite du fait que l'usager est reconnu pour sa capacité à faire remonter les dysfonctionnements qu'il rencontre en étant sur le terrain. De ce fait, la confusion entre représentativité et légitimité n'existe pas puisque les témoins ne sont pas sélectionnés pour constituer un panel représentatif de l'ensemble des usagers du réseau, mais comme un usager à part entière capable de servir la qualité de service des transports publics.

« Les témoignages sont là pour nous faire progresser car les témoins ont pour mission de faire remonter des suggestions, des remarques, des dysfonctionnements, relevés au cours de leur trajet, en vue d'améliorer la qualité de service du transport. [...] du coup les usagers pointent du doigt les points sensibles, et ils ont ce souci du détail car ils ont à cœur de servir la tâche pour laquelle ils sont engagés. Ils sont donc pointilleux et quand ils vont circuler ils vont regarder plus précisément les lieux dans lesquels ils circulent, ils seront plus sensibles aux concrétions par exemple. Vous voyez quand il y a des infiltrations d'eau ça fait des

concrétions, des amas de calcaire, donc ils ont ce souci là, il vont aussi regarder les rigoles, si c'est propre, si il y a de l'eau qui s'écoule, de quelle couleur est l'eau, donc ils sont impliqués sur des points très spécifiques » Entretien avec Isabelle de Boyer, Assistante clientèle en charge de l'opération des témoins de ligne, service clientèle métro de la RATP, réalisé le 27/08/09.

« L'intérêt de l'opération c'est déjà d'avoir en direct le voyageur parce que qui mieux qu'eux peut nous dire ce qui va, ce qui ne va pas et ce qu'on peut améliorer puisqu'ils prennent les transports. Donc il y a beaucoup de choses à gagner comme par exemple le signalement d'une poubelle régulièrement pleine à telle station, le fait que ça sent régulièrement l'urine à tel endroit ou que le plan de ligne est graffité et qu'il faut le changer parce qu'il y a beaucoup de choses à faire évoluer et ils nous servent à ça » Entretien avec Nadège Lacroix, Responsable des relations avec les associations de consommateurs et d'usagers des transports, département commercial de la RATP, le 04/08/09.

A l'inverse, l'exemple du PDU CANCA renvoie à des considérations relativement stigmatisées par les *a priori* définis précédemment. Les propos d'un consultant rappellent la difficile montée en généralité des discussions avec des riverains.

« Dans notre travail on est souvent amené à faire des réunions de travail avec l'ensemble des partenaires. Je pense aux grands institutionnels, aux organisations professionnelles du transport en ce qui nous concerne, à l'autorité organisatrice, la CCI etc. c'est des gens qui ont forcément quelque chose à dire. On rencontre aussi des associations de commerçants ou des riverains mais le souci du riverain, c'est qu'il a énormément de mal à quitter son discours sur le numéro 10 de sa rue, donc c'est vrai que ça vient plus envenimer les débats que les améliorer, malheureusement. C'est important de les écouter mais c'est vrai que ça ne va jamais bien loin. » Entretien avec Philippe Bossin, Directeur, Interface transport, réalisé le 25/04/08.

Au regard de ce discours, l'ancrage territorial d'une parole riveraine limite son utilité pour le projet. Face à cela, le consultant se positionne alors de manière passive vis-à-vis de ce type de discours. Il se montre « à l'écoute » sans pour autant être convaincu de l'utilité de prendre en considération les propos avancés.

4.1.3. Les effets de la légitimation : de la reconnaissance d'un statut à la reconnaissance d'un rôle.

4.1.3.1. Reconnaissance d'un statut : de l'usager profane

D'avantage perçu comme un acteur vindicatif, l'usager, et plus largement le citoyen, est reconnu pour sa capacité à descendre en spécificité. Il aurait tendance à rapporter le débat à ses intérêts particuliers sans vraiment réussir à discuter de l'intérêt général. Aussi, les controverses sur la réelle capacité de ces derniers à participer à la décision publique demeurent et des écarts se creusent entre l'affichage d'ambitions politiques de faire participer la société civile à l'action publique et l'intégration (la prise en compte) de cet acteur dans les rouages décisionnels. Les observations menées par Catherine Neveu et Hélène Bertheleu sur les Conseils de la vie locale de Tours insistent sur l'aspect « périphérique » de la participation. Autrement dit, malgré les ambitions politiques annoncées et la place centrale proposée aux habitants tourangeaux dans cette expérience de budget participatif, le constat est tel qu'il convient de se demander si « *ce n'est pas au bout du compte une simple présence* »³⁰¹ qui est attendue. Cette notion de présence fait d'ailleurs référence aux travaux d'Isabelle Groc et d'Ivan Douemenc³⁰² sur les rapports entre habitants et institutions au sein de deux quartiers en difficultés. Cette notion de présence insiste sur l'idée d'une « contribution passive » visant simplement à rajouter la figure de l'habitant à la liste des participants. Cette participation périphérique n'est pas sans rappeler l'intérêt de la question « A quoi bon faire participer la société civile? ». Les retours de participants au collège «habitants», des CVL de Tours, expriment en effet une lassitude, une déception et un sentiment d'inutilité³⁰³. Ce constat, les auteurs le corrélient aux observations menées par Sandrine Rui qui conclut ses recherches par : « *loin de restaurer la confiance, les procédures de débats peuvent tout aussi bien aggraver la distance et le ressentiment lorsqu'elles sont mal menées* »³⁰⁴.

Cet aspect périphérique de la participation s'explique aussi par une volonté des acteurs politiques et techniques de maintenir la société civile dans une figure de profane.

³⁰¹ Bertheleu Hélène et Neveu Catherine, De petits lieux du politique : individus et collectifs dans des instances de « débat public » à Tours, *Espaces et sociétés* 2005/4, 123, p.46.

³⁰² Groc Isabelle et Doumenc Ivan., 1995, *Entre habitants et institutions : les associations de quartier en difficulté à la recherche de leur identité*. Roubaix : l'Alma-gare ; New-York : le south Bronx, rapport pour le ministère de l'Aménagement du territoire, Plan urbain et Experalliance.

³⁰³ Bertheleu Hélène et Neveu Catherine, De petits lieux du politique : individus et collectifs dans des instances de « débat public » à Tours, *Espaces et sociétés* 2005/4, 123, p.49.

³⁰⁴ Rui Sandrine, 2004, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin.

L'intégration au système décisionnel s'avère difficile pour ces acteurs sous prétexte justement qu'il s'agit de «celui qui ne sait pas». Dans son analyse de la concertation instituée autour du projet des Halles, Camille Gardesse montre que *« les représentations et les discours des acteurs institutionnels et professionnels révèlent leurs difficultés à intégrer les non-professionnels dans l'élaboration des projets d'urbanisme. Malgré de réelles intentions d'associer la société civile à l'élaboration du projet, exprimées très clairement au départ, les positions des élus et des experts officiels que l'on peut observer face aux revendications d'expertise des habitants-citoyens montrent une volonté de les maintenir dans un statut de profane alors que les associations ne se positionnent pas comme tels. La dichotomie élu/citoyen rejoint celle de l'expert/profane dans un mécanisme d'affirmation du pouvoir. »*

Si l'usager, ou plus largement le citoyen, est reconnu comme étant détenteur d'un savoir d'usage, il n'en demeure pas moins qu'il est associé à cette figure de profane. Dans ce sens, la compétence citoyenne a des difficultés à se soustraire de cette vertu première qui est de juger du bien-fondé d'un projet ou d'une politique. Les savoirs portés par la société civile sont difficilement reconnus par les autres participants et, par conséquent, légitimés. Les démarches participatives instaurent donc, de manière préférentielle, un processus d'information, plutôt qu'un processus de mise en partage des connaissances.

Par le biais d'un double processus de légitimation visant, d'une part, à rassurer l'usager quant à sa capacité à pouvoir participer à l'action publique et, d'autre part, à instaurer une reconnaissance mutuelle entre les différents participants, les effets escomptés peuvent alors permettre le passage d'une reconnaissance d'un statut à la reconnaissance d'un rôle en tant qu'«usager compétent».

4.1.3.2. Reconnaissance d'un rôle : ... à l'usager compétent

L'ingénierie concourante et le management de la qualité sont deux approches de conception collective qui ont pour point commun d'appréhender l'usager comme un partenaire, ou autrement dit comme un «usager compétent». La première perçoit leur participation comme une opportunité pour améliorer la décision alors que la seconde l'appréhende pour se perfectionner et améliorer un service. Ces deux approches sont caractéristiques d'une reconnaissance mutuelle de connaissances spécifiques à chaque participant et favorisent ainsi une alterlégitimation de la participation des usagers.

Quatrième partie - Les conditions nécessaires à la constitution d'une maîtrise d'usage

L'opération des témoins de ligne en est une illustration puisque les usagers sont affichés dès le départ comme des partenaires de l'amélioration de la qualité de service. Considérés comme des acteurs de terrain, leurs capacités d'observation sont mises à profit pour endosser ce rôle d'usager compétent. Par ailleurs, dans l'exemple de la démarche participative instituée pour l'élaboration du PDU CANCA, le modèle de concourance s'exerce de manière implicite. L'interférence d'enjeux fonctionnalistes et patrimoniaux a rendu confus les objectifs de la participation et a réduit tout autant la reconnaissance du rôle de partenaire pouvant être attribué aux représentants de la société civile. Aux yeux des participants, la plus-value substantielle de la participation des membres des associations s'avère par conséquent imperceptible alors même qu'ils endossent ce rôle d'usager compétent en se positionnant à la fois comme un initiateur et comme un partenaire pour l'autorité.

La question de la reconnaissance des compétences et de la redistribution des pouvoirs n'est pas si évidente. La mise en place d'un processus de légitimation aurait alors pour effet de définir un rôle pour l'usager compétent au sein du système décisionnel. Cet effet traduirait le passage d'un modèle prescriptif à un modèle coopératif, tel que défini par Michel Callon, ou encore favoriserait une participation «construite», au sens de Marion Carrel.

Pour avoir réfléchi aux modalités de participation des profanes aux débats scientifiques et techniques, Michel Callon propose de distinguer trois modèles selon *«le degré d'implication des profanes dans l'élaboration et la mise en œuvre des savoirs et des savoir-faire qui viennent alimenter la décision»*³⁰⁵. Le premier modèle dit de l'instruction publique correspond au degré d'implication le plus faible. Son principe vise à informer, à éduquer, le profane en vue de lui transmettre un savoir rationnel, non basé sur des croyances. Le second modèle de « débat public » présente un degré moyen. Il prône un droit à la discussion sous prétexte que le profane détient des savoirs qui peuvent enrichir le débat et venir compléter les savoirs scientifiques et techniques. Le troisième modèle, dit de coproduction des savoirs, fait référence au degré d'implication le plus élevé. Il vise à associer le profane à l'élaboration des connaissances le concernant et considère que la coproduction favorise l'enrichissement mutuel des différents savoirs mobilisés dans ce que l'auteur appelle un «groupe concerné».

«Au-delà de leurs différences, ces deux modèles [de l'instruction publique et du débat public] partagent pourtant une même obsession : celle de la démarcation. Le modèle 1, sous une forme brutale, et le modèle 2, sous une forme douce et pragmatique, dénie au profane toute compétence pour participer à la production des seules connaissances qui valent :

³⁰⁵ Callon Michel, 1998, «Des différentes formes de démocratie technique.», Annales des mines, p.64.

*celles qui méritent le qualificatif de scientifiques.»*³⁰⁶ Par ailleurs, le modèle de la coproduction des savoirs permet de distinguer, d'une part, des savoirs d'ordres généraux et standardisés et, d'autre part, des savoirs locaux. Il vise à leur mutualisation.

Cette idée de mutualisation de savoirs techniques et locaux se retrouve dans le modèle de « participation construite » proposé par Marion Carrel. Ses travaux, sur les modalités de participation des habitants dans les quartiers d'habitat social, présentent une typologie³⁰⁷ des positions des acteurs³⁰⁸ par rapport à la question de la participation des habitants. Quatre formes³⁰⁹ de participation sont mises en exergue, dont le modèle de la participation construite. Il correspond « *à la conception d'une participation comme un processus, un produit de l'interaction entre les habitants et les professionnels, entre les usagers et les agents des services publics, entre les représentés et les représentants.* »³¹⁰

Qu'il s'agisse d'un modèle de coproduction des savoirs, au sens de Michel Callon, ou d'une participation construite, au sens de Marion Carel, dans les deux cas la participation des usagers est légitimée par la mobilisation d'un langage de la connaissance.

Au cours de ce premier chapitre, nous avons explicité et défini les conditions de légitimation d'une maîtrise d'usage dans le but d'asseoir la participation des usagers au côté notamment des élus et des professionnels. La réflexion autour de cette première condition part du constat qu'il existe de nombreux *a priori* et controverses quant à la capacité des usagers à enrichir l'action publique. Des *a priori* notamment renforcés par l'image de « nimbyste » qui leur est souvent associée.

Aussi, la mise en place d'un double processus de légitimation s'avère nécessaire pour lever un tel frein. Ce processus doit s'opérer du côté de l'utilisateur lui-même et du côté des autres participants. Autolégitimation et alterlégitimation favorisant ainsi la reconnaissance de cette

³⁰⁶ Callon Michel, 1998, «Des différentes formes de démocratie technique.», *Annales des mines*, p.70.

³⁰⁷ Cette typologie croise deux entrées. La première vise à considérer le quartier selon deux conceptions (tous égaux ou capacitairement limités). La seconde considère l'idéal démocratique selon l'aspect représentatif ou participatif.

³⁰⁸ Il s'agit des professionnels de la politique de la ville, des chercheurs, des travailleurs sociaux et des associations d'habitants.

³⁰⁹ La typologie de la participation des habitants dressée par l'auteur met en exergue (1) la participation inutile, (2) la participation citoyenne, (3) l'injonction participative et (4) la participation construite.

³¹⁰ Carrel Marion, 2004, *Faire participer les habitants? La politique de la ville à l'épreuve du public*, Thèse en sociologie de l'Université Paris V, p. 103.

Quatrième partie - Les conditions nécessaires à la constitution d'une maîtrise d'usage
capacité à participer aux décisions concernant l'action publique. Les effets escomptés visent alors à entamer le passage de la reconnaissance d'un statut, en tant que représentant de la société civile, à la reconnaissance d'un rôle, en tant qu' « usager compétent ».

4.2. Les conditions de formalisation

Après avoir défini les conditions de légitimation permettant d'asseoir la participation des usagers au sein d'arènes décisionnelles, il convient de s'interroger, dans ce chapitre, sur les conditions de formalisation de l'expertise d'usage. Non formalisable en tant que telle, cette forme d'expertise doit passer par un processus visant à constituer une parole d'usage, traduite, ensuite, par l'intermédiaire d'un tiers. Ce travail de traduction vise alors à transformer la parole en expertise de manière à ce qu'elle soit prise en compte dans la décision. Nouvelle, cette figure du tiers apparaît encore ambiguë.

Dès lors, la question de la formalisation de l'expertise d'usage nous invite à nous intéresser aux mécanismes qui permettent de passer de l'implicite à l'explicite, de la parole à l'expertise. Aussi, comment faire en sorte que l'utilisateur puisse s'exprimer en tant qu'acteur compétent, et puisse faire valoir ses connaissances de manière à influencer les orientations et les décisions pour un projet mis en débat?

Dans le cadre de ce deuxième chapitre, nous allons, dans un premier temps, définir le processus actuel de formalisation de la parole d'usage en expertise d'usage. Nous serons amenés, dans un deuxième temps, à réfléchir à deux points en particulier. Il conviendra, tout d'abord, d'éclairer les objets propres à son expertise, afin de cadrer la parole de l'utilisateur et mettre en valeur les spécificités de ses connaissances. Il conviendra, ensuite, de renforcer la neutralité de la figure du tiers, afin de favoriser la confrontation des différents types de savoirs et mettre en valeur la parole d'usage. Dans un troisième temps, nous appréhenderons les effets de cette formalisation. Nous montrerons alors qu'ils permettent de valoriser le langage de la connaissance propre à l'utilisateur pour *in fine* profiter d'un double registre et d'une approche dite «glocale»

4.2.1. De la parole à l'expertise : les limites de traduction du langage de la connaissance

La transformation de connaissances d'usage en expertise s'opère par un double processus. Une première étape vise à constituer une parole d'usage à partir des savoirs détenus par les usagers. Une seconde étape a pour objectif de traduire cette parole en expertise. Dès à présent, nous proposons de nous interroger précisément sur ces deux

Quatrième partie – Les conditions nécessaires à la constitution d’une maîtrise d’usage

étapes dans le but de mieux comprendre les limites de ce processus de traduction du langage de la connaissance détenu par les usagers.

4.2.1.1. Constitution d’une parole d’usage : mobilisation du langage de la connaissance

Dans le chapitre précédent sur les conditions de légitimation, nous avons abordé la question de l'autolégitimation de la participation des usagers. Dans ce cadre, nous avons mobilisé le langage dit de la volonté issu de la typologie des langages de l'engagement, mise en exergue par Sandrine Rui. Celui-ci permet aux usagers d' « *entrer en concertation* »³¹¹ et de légitimer leur participation. Cependant, une fois dans l'arène décisionnelle il convient de « prouver » cette légitimité. Pour que l’usager puisse avoir un impact substantiel sur le projet mis en débat, il doit mobiliser des connaissances utiles à la décision. Dès lors, il développe une autre forme de langage de l’engagement: celui dit de la connaissance.

La mobilisation d’un langage de la connaissance renvoie l’image d’un citoyen capacitaire. Dès lors, l’usager se positionne comme un acteur détenteur de savoirs et de compétences qui vont lui permettre de devenir coproducteur de la décision. En effet, et comme le souligne Sandrine Rui, « *pour être légitimement débattu, le bien commun nécessite la mobilisation de savoirs et de compétences utiles. Qu’il s’agisse de compétences d’usage ou de savoirs certifiés, les capacités cognitives des uns et des autres doivent être mobilisées et donner lieu à une confrontation critique et publique pour qu’in fine des choix collectifs légitimes puissent être établis. Il importe peu dès lors que les participants se présentent comme représentatifs ou concernés dans leurs droits les plus stricts, ils doivent surtout faire un effort de connaissance pour ne pas dire "n’importe quoi". Le participant s’exprime alors au nom d’un "on" ou encore d’un "il" qui se veulent neutres et renvoient à sa position d’expert*»³¹². Les propos de l’auteur renvoient donc à l’idée que le citoyen capacitaire n’est pas nécessairement représentatif. En référence aux travaux issus du domaine de la santé, nous avons déjà défendu ce point de vue dans le chapitre précédent. Pour appréhender une expertise dite d’usage, il convient donc que les usagers soient avant tout porteurs de connaissances spécifiques. De cette manière, ils mobilisent alors un langage de la connaissance.

³¹¹ Rui Sandrine, 2009, « Quand l’individu (se) débat avec le citoyen. Langages de l’engagement et effets de la participation institutionnalisée », in Carrel Marion, *Les intermittences de la démocratie. Formes d’action et visibilité citoyenne dans les villes*, L’Harmattan, p.82.

³¹² Ibid., p.82.

Au regard de nos exemples empirique, il convient de s'interroger sur deux points en particulier : (1) Les connaissances propres à l'usager afin de déterminer leur «utilité» ; (2). La neutralité du discours porté par l'usager afin de comprendre de quelle manière ses connaissances lui permettent de servir un intérêt général et le positionnent *in fine* dans le registre de l'expertise.

Dans l'exemple des groupes de travail institués pour élaborer le PDU CANCA, les représentants des associations appuient leurs discours sur leur expérience pratique en tant qu'habitant, cycliste ou encore piéton. Ce discours est argumenté par une connaissance fine du territoire ou d'une pratique d'un mode de transport. Entre l'identification précise de pistes cyclables discontinues, ou encore des difficultés rencontrées pour amener son vélo dans un train ou pour circuler sur les trottoirs encombrés par le stationnement gênant de motos, les propos des usagers sont toujours appuyés par des exemples précis qui prennent la forme de petites histoires ou encore d'anecdotes.

« On nous met des pistes cyclables qui n'ont pas de continuité, ça ne veut rien dire. Vous avez un bon exemple rue Pastorelli, vous avez dès le début une piste cyclable avec les bus et subitement on enlève la piste cyclable, sans même prévenir» Entretien avec Josianne Faraut, ancienne présidente du comité de quartier Carabacel, réalisé le 12/06/07.

« C'est compliqué de prendre les vélos dans le train par exemple. La gare n'est pas équipée. Il y a des marches de partout. Que ce soit à vélo, avec des valises ou n'importe quoi d'autre, la gare de Nice n'est pas du tout équipée. Il faut prendre le vélo sur l'épaule et l'amener dans les wagons, qui en plus ne sont pas toujours équipés. Et puis, il ne faut pas les prendre aux heures de pointe. Quand c'est un vélo pliable ça va. Bon, il y a certains wagons qui sont équipés pour les vélos mais ce sont des équipements en hauteur et il faut une certaine force pour accrocher son vélo. » Entretien avec Maria Shumacher, ancienne secrétaire de l'association VIVA06, réalisé le 07/06/07.

« Dans le PDU, il reste des zones d'ombre à propos des motos. Elles ne sont pratiquement pas évoquées malgré les difficultés de stationnement en ville. Elles stationnent de manière gênante sur les trottoirs, circulent sur les trottoirs, je vous dis bien, circulent.» Entretien avec Jean Delmas, Président de l'association les droits du piéton, réalisé le 10/07/07.

Dans l'exemple des témoins de ligne de la RATP, cette connaissance fine du terrain est encore plus largement mise en avant puisque le dispositif vise très clairement à recueillir ce type d'informations. Les recommandations faites par les organisateurs (AUT-IDF et RATP) aux usagers insistent donc sur l'intérêt de réaliser des témoignages les plus précis possibles.

«L'idée du témoin de ligne c'est qu'il ait un œil un peu plus affuté. Il n'est pas seulement dans les espaces métro pour voyager d'un point A à un point B mais pour regarder ce qui se passe autour. En fait, il est à mi-chemin entre le voyageur lambda qui est juste concerné par son voyage et l'agent de station qui a un œil professionnel sur sa station. C'est faire attention si l'extincteur n'est pas déplombé, si l'interphone de l'alarme ou la barrette de l'alarme pour couper le courant ont l'air en état. En fait regarder qu'il n'y ait pas de dysfonctionnements quelconques, être à l'affût du petit détail. Par exemple, un témoin nous a signalé qu'à Opéra en queue de quai et bien on ne voit pas le panneau de correspondance ligne 3 à cause du panneau SIEL. En envoyant un agent sur le terrain et en lui demandant de se mettre dans la situation du voyageur donc "mets toi dans la dernière voiture, descends de la rame et dis moi ce que tu vois", "je ne vois pas le panneau de correspondance", "ok donc le panneau il faut qu'on le change de place". Alors ça reste relativement ponctuel notamment pour les panneaux qui ne sont pas en place puisque c'est souvent suite à des travaux mais une différence de 50cm quand on remplace le panneau ça peut faire toute la différence donc ces choses là nous aident à nous améliorer.» Entretien avec Valérie Rouillon, Responsable qualité, UO Ligne 8 à la RATP, le 09/09/09.

Le langage de la connaissance propre à l'usager est donc issu de son expérience pratique. Cette expérience lui permet de mobiliser des compétences « utiles » au projet, pouvant être définies comme étant des savoirs d'usage. A ce titre, les usagers fournissent des éléments de compréhension sur ce qui est régulièrement considéré comme étant du «détail». Ce détail permet d'avoir une vision localisée et une connaissance fine d'un territoire et des pratiques. Celle-ci s'avère utile notamment dans une perspective d'amélioration de la qualité, que ce soit pour une organisation entrepreneuriale comme la RATP, mais aussi pour une organisation territoriale comme une collectivité qui s'inscrit, par exemple, dans une démarche qualité de ses espaces publics.

Par ailleurs, le langage de la connaissance mobilisé par les usagers renvoie bien à une prise de position neutralisée. Celle-ci leur permet de s'inscrire dans le registre de l'expertise et de

s'afficher comme des représentants légitimes d'une expertise d'usage. Il s'agit alors d'experts capables de faire remonter une demande locale nécessitant d'être davantage prise au sérieux sous prétexte qu'elle est porteuse justement d'un intérêt d'ordre général.

Dans le cadre du PDU CANCA, cette connaissance du détail et cette capacité à faire remonter une demande locale accordent à l'usager le titre d'un «*amateur du terrain*», reconnu pour son savoir-faire «utile». Cette capacité est notamment mise en regard avec les connaissances locales des consultants, qui sont le plus souvent étrangers au territoire. Aussi, les travaux menés par les bureaux d'études donnent parfois lieu à certaines, incohérences, certains «*loupés*», dirait le chef de projet PDU.

« Les bureaux d'étude c'est bien, les techniciens c'est bien, voire les élus dans leur bureau c'est très bien, mais rien ne vaut l'avis de madame Michu, qui elle habite dans un quartier donné, dans une rue donnée, et qui vous dira « voyez, ça fait trente ans que j'habite là. Si vous faites passer le tram là, vous savez ce qui va se passer ? Y'a ci, y'a ça ». Et vous vous apercevez à ce moment-là que personne n'avait perçu un petit détail comme ça, que seul quelqu'un qui est dans la rue, qui habite un quartier, qui a une vision, je dirais particulière, pouvait voir. Je pense que nous, au sens large les institutionnels, on en a besoin plus que jamais de ces amateurs de terrain » Entretien avec Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer, réalisé le 13/06/07.

« Pour Saint-Jean-Cap-Ferrat par exemple on a dessiné un itinéraire et le maire a dit là je veux bien mais là vous y êtes allé fort parce que là ça descend comme ça et après ça remonte comme ça, ce n'est pas raisonnable. Donc ce n'est pas bon, et on va reprendre. Il y a comme ça deux, trois loupés d'itinéraires cyclables.» Entretien avec Philippe Vallouis, Chef de projet PDU, CANCA, réalisé le 11/04/07.

« Pour les vélos par exemple, la première fois que le gars est venu m'entretenir il m'a dit qu'ils étaient en train de travailler pour voir comment on pouvait monter à Cimiez. J'ai pensé que s'ils commençaient à travailler comme ça, ça n'était pas la peine d'insister. Il ne faut pas commencer par monter sur les collines, faisons d'abord le cœur de ville. Le bureau d'étude avait un côté un peu trop théorique. Je crois que quand on fait ça, il faut s'impliquer un petit peu dans la ville. Ça manquait de terrain pour voir un peu ce qui est possible ou pas » Entretien avec Alain Sanz, adjoint à la ville de Nice, réalisé le 07/06/07.

Dans le cadre de l’opération des témoins de ligne, la reconnaissance du statut d’expert suppose un développement du langage de la connaissance. Celui-ci ne s’apparente plus seulement à des savoirs d’usage et à une connaissance fine du territoire, mais correspond aussi à des savoirs « fonctionnels ». L’expérience participative constitue en effet une forme d’apprentissage des « règles du jeu » et des manières de procéder au sein de l’arène décisionnelle. Le langage de la connaissance des témoins de ligne traduit donc aussi une capacité à agir efficacement pour le projet.

« Je suis assez mitigée par les témoins de ligne parce qu’il peut y avoir des choses assez fantaisistes, qui ne sont pas utilisables ou fausses. Ça s’explique par le fait que la qualité du témoin est très différente d’un individu à l’autre. Visiblement il y en a qui font ça depuis un moment donc ils connaissent le fonctionnement de l’entreprise et de ce fait on arrive à avoir des choses un peu plus fines, suffisamment détaillées qui nous permettent d’avoir une action. Mais lorsque les témoins ne connaissent pas bien l’opération et comment fonctionne l’entreprise, on a des choses qui sont inutilisables ou qui sont pas des problèmes en soit et donc des signalements qui n’apportent rien. » Entretien avec Valérie Rouillon, responsable qualité, UO Ligne 8 à la RATP, le 09/09/09

« Moi je raconte des histoires qui parlent de faits réels donc je raconte les choses je les présente à ma manière pour intéresser le lecteur parce que sinon c’est vrai, je vous le dit, les piailllements, on n’a pas envie de les prendre en considération donc il faut intéresser les gens, il faut qu’ils le vivent, il faut que monsieur Durand qui n’a jamais eu ce problème sur la ligne 13 auparavant il faut qu’il sache ce que sait. Enfin monsieur Durand ou la RATP, mais il faut qu’ils le vivent pour bien le prendre en considération. Enfin c’est comme ça que j’imagine les choses parce que ce qu’on voit surtout c’est quand même des coups de gueule. Le type qui est arrivé en retard, en sueur et donc il est prêt à fusiller n’importe qui » Entretien avec Daniel Bodon, témoin de ligne, réalisé le 27/08/09

Au final, le développement d’une connaissance sur les différents rouages s’avère nécessaire pour que la parole d’usage puisse avoir un impact concret sur l’action. Par exemple, il ne suffit pas de signaler un dysfonctionnement. Il convient surtout de le localiser avec précision. Sinon, le témoignage pourrait être « infructueux » car inutilisable. Au regard des agents de la RATP, qui doivent mener des actions suite aux témoignages, « la qualité du témoin est très différente d’un individu à l’autre ». Ce phénomène d’apprentissage permet aux témoins de développer et de conforter leur langage de la connaissance. Des stratégies sont parfois à

l'œuvre pour affirmer ce langage. Il s'agit d'intéresser et de capter le lecteur en tournant le témoignage sous forme de petites histoires. Il s'agit aussi d'éviter le registre de la plainte, du « *piaillement* » afin de ne pas endosser une posture de protestataire et d'éviter que le témoignage ne soit pas pris au sérieux.

4.2.1.2. Les travers d'une traduction opérée par un tiers

L'expertise a longtemps servi comme aide à la décision publique et aujourd'hui l'émergence d'experts de la participation permet de faire émerger une parole citoyenne susceptible de servir la décision³¹³.

Les travaux de Magali Nonjon ont montré qu'une catégorie de « professionnels de la participation » s'est constituée pour organiser les démarches participatives et, par conséquent, pour faire remonter une parole d'usage. Ces professionnels développent ainsi des approches opérationnelles à partir d'outils visant à instrumentaliser la participation et à formaliser une parole d'usage en expertise d'usage. Autrement dit, ils accompagnent les citoyens dans le récit de leur expérience, de leur quotidien, de leur vécu, dans l'optique d'appréhender toujours plus finement le territoire : « *Les registres de parole privilégiés dans les dispositifs de concertation que ces professionnels inventent sont ainsi tous centrés sur celui de l'usage et l'expérience et laissent une large place à la valorisation de la figure du quartier [...] ces références au quartier, au registre de l'expérience et de la proximité leur donnent la possibilité de convertir un capital a priori symbiotique – la connaissance du terrain- en véritable compétence. Cette connaissance est en effet utilisée pour transformer l'habitant en expert des usages de la ville ; une nouvelle représentation qui va non seulement donner à l'habitant la possibilité de se sortir de sa passivité et de se mêler à l'expertise mais surtout consolider et légitimer le bien fondé des procédures de concertation. Les « professionnels de la participation » vont alors se prévaloir auprès de leurs commanditaires d'être les seuls à pouvoir inventer et maîtriser les outils qui permettent de matérialiser cette expertise d'usage* »³¹⁴.

Dans nos études de cas, des mécanismes sont en effet mis en place dans le but de matérialiser l'expertise des usagers à partir de la traduction de leur parole. Lorsqu'il ne s'agit

³¹³ CRESAL 1993, Nonjon Magali, 2005, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*.

³¹⁴ Nonjon Magalie, 2005, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, p.100.

Quatrième partie – Les conditions nécessaires à la constitution d’une maîtrise d’usage

pas de professionnels de la participation, au sens d'acteurs reconnus pour leurs capacités à instrumentaliser la participation, la présence d'un tiers permet de formaliser la parole d'usage et de la constituer *in fine* en expertise. Cette figure du tiers oscille alors entre deux profils: celui d'un intégrateur dans le cadre du PDU CANCA et celui d'un intermédiaire dans l'exemple des témoins de ligne de la RATP.

❖ *Les bureaux d'études: exemple de l'intégrateur*

Le jeu d'acteurs spécifiques développé dans le cadre de la démarche participative instituée pour l'élaboration du PDU CANCA a été constitué de manière à positionner les consultants dans un rôle de tiers-intégrateur. Spécialisés dans les thématiques de chaque groupe de travail, ils ont été mandatés pour réaliser en amont des documents techniques visant à appuyer les discussions lors des réunions de travail. Bien que sélectionnés pour leur expertise technique, ils ont aussi été mandatés pour coordonner la démarche participative. En effet, le cahier des charges précise que les missions des consultants viseront à prendre note des propositions émises lors des réunions de travail afin de les intégrer ou non, mais sous réserve de justification, à leur production technique.

Ce rôle s'est exercé à deux niveaux. Tout d'abord, lors des groupes de travail et des discussions avec l'ensemble des partenaires. C'est donc la mission décrite ci-dessus qui oblige les consultants à tenir compte des propositions faites par les participants pour les intégrer dans leur production technique. Ensuite, lors de la rédaction du document final. Réalisé par le bureau d'études Citec, ce dernier a dû le constituer de manière à prendre en compte les différents lots thématiques.

Cependant, le fait que ce rôle de tiers soit attribué à des consultants transport peu, voire pas familiers avec l'instrumentalisation de démarches participatives pose certaines limites. En effet, cette mission de coordination de la démarche participative est relativement nouvelle pour ce type de professionnels. Ces derniers se positionnent différemment face à l'idée de devoir trancher et de prendre en considération les remarques des participants aux réunions de travail. Certains n'y ont donc pas été sensibles puisque selon eux ce n'est pas aux bureaux d'études de tenir ce rôle. D'ailleurs l'un d'entre eux est même apparu étonné par cette consigne en disant « *c'est ce qui était marqué ? En tout cas, moi ce n'est pas comme ça que je l'ai ressenti* »³¹⁵. D'autres, au contraire, trouvent cela naturel puisqu'ils estiment que c'est justement à partir de ce type de réunions de travail que les consultants élaborent leurs

³¹⁵ Entretien réalisé dans le cadre du PDU CANCA, avec un chargé de projets d'un bureau d'études, le 22/01/08.

propositions avec « l'idée d'aller vers du consensus puisqu'à un moment donné il faudra du consensus pour écrire »³¹⁶. Le rôle d'expert se mêle ainsi à un rôle d'orchestration. Il s'agit pour le consultant de mobiliser ses connaissances techniques pour «mettre en perspective» les remarques des participants et évaluer la pertinence de leurs remarques.

« A chaque fois qu'on nous donne le feu vert, on construit avec les partenaires. Donc on ne se pose même pas la question de savoir comment on injecte les conclusions des groupes de travail dans nos préconisations. J'ai envie de dire que nos préconisations sont celles issues des groupes de travail, et du coup, de façon parfois surprenante, j'ai le souvenir d'un dossier sur Lyon où on avait préparé en fonction des réunions précédentes, on avait fait sortir deux pistes de travail, et de façon très surprenante, il y a eu une troisième piste qui est sortie, très ambitieuse et dont on n'avait pas imaginé quelle pouvait sortir un jour. Donc les partenaires sont allés dans ce sens-là et très vite, on a acté pour travailler sur cette troisième piste. Pour moi, la question ne se pose pas vraiment dans le sens où on construit avec les gens dans les groupes de travail. On a un rôle d'expert, d'orchestration et on invite les gens à toucher du doigt les avantages et inconvénients, on met en perspectives en disant « ah oui ce que vous dites c'est pas mal. Cette piste est intéressante, elle a déjà été utilisée dans telle ville française ou européenne », et notre expertise sert un petit peu à mettre de la matière autour de tout ça, ou encore à dire "attention cette piste est très intéressante mais il y a tout un tas de contraintes" et d'alerter les gens pour qu'ils sachent pourquoi on ne peut pas aller dans cette direction. » Entretien avec Philippe Bossin, Directeur Interface Transport, réalisé le 25/04/08.

« Ce type de consigne comme il y avait dans le cahier des charges, ça n'est pas familier » Entretien avec Thierry Delvaux, Chef de projet, Sarecco, réalisé le 05/06/08.

Concrètement, l'instrumentalisation de la participation nécessite le développement d'outils spécifiques. Au sein des groupes de travail institués pour le PDU CANCA, ces outils ont pris la forme de comptes-rendus de réunions. L'objectif étant de fournir une traçabilité des propositions, des remarques et des échanges.

³¹⁶ Entretien réalisé dans le cadre du PDU CANCA, avec le directeur d'un bureau d'études, le 25/04/08.

« Les comptes-rendus je pense que c’était les responsables des thématiques qui s’en chargeaient, donc pour les marchandises sans doute nous, encore que j’ai un doute, je n’en sais rien. C’était peut-être Citec qui en avait la charge, il faudrait poser la question à Philippe Gasser. J’avoue que je ne m’en souviens pas avec certitude car tous les cas sont possibles surtout que ça peut être prévu d’une certaine façon et concrètement se passer d’une autre. Parfois le client nous dit que c’est à notre charge et puis on anime mais comme on anime, on ne peut pas faire les deux et donc soit on est plusieurs et c’est quelqu’un de chez nous, soit on dit c’est le client qui fait. Parfois de petites adaptations se font et ce n’est pas toujours très formel. » Entretien avec Philippe Bossin, Directeur Interface Transport, réalisé le 25/04/08.

Cependant, le constat est tel que les comptes-rendus de réunion n’ont pas été appréhendés comme une « trace » des échanges entre les participants mais plus simplement comme un outil permettant de rapporter les grandes lignes de l’ordre du jour et les principales pistes de discussion. Par ailleurs, des ambiguïtés demeurent quant aux rédacteurs de ces comptes-rendus. Les incertitudes portent sur la communauté d’agglomération, le bureau d’études en charge de la réunion ou encore le bureau d’études CITEC en charge de la coordination globale du document planification

❖ *L’association: exemple de l’intermédiaire*

L’opération des témoins de ligne implique une série d’acteurs intervenant en boucle. A l’aller, le témoignage de l’usager remonte jusqu’au service concerné de la RATP par l’intermédiaire tout d’abord de l’association des usagers des transports, puis du département commercial de la RATP, puis du service clientèle du réseau de transport, et enfin du service clientèle de la ligne concernée. Au retour, la réponse fournie par le service en question est transmise au témoin en repassant par les mêmes chainons. Ce dispositif fait donc intervenir trois types d’acteurs : les usagers-témoins, les membres de l’AUT-IDF et les agents de la RATP.

Par l’intermédiaire des rapports mensuels, un jeu de « témoignage-réponse » s’établit entre les témoins de ligne et le transporteur. Cependant, ce jeu fait intervenir un tiers, représenté ici par l’association. Son rôle s’apparente à celui d’un intermédiaire et s’opère aux deux moments cruciaux de l’opération: en phase ascendante, lorsque le témoignage remonte jusqu’aux différents services de la RATP et en phase descendante, lorsque les réponses de

la RATP sont transmises aux témoins. L'expertise d'usage se formalise alors en phase ascendante, au moment où l'association réalise un travail de reconstruction visant à reformuler les témoignages. A leur réception, le responsable de l'opération au sein de l'association est amené à réécrire certains témoignages. Il s'agit de les rendre plus clairs mais aussi plus concis. Par ailleurs, cette pratique apparaît aussi comme une opportunité pour filtrer les témoignages perçus comme étant « *des règlements de comptes* »³¹⁷.

«Je récupère les témoignages bruts, que ce soit papier ou d'autres formes, et je les mets en forme, je les synthétise s'il y a besoin. Alors je peux avoir besoin de les synthétiser parce qu'il y a des gens qui s'étaient sur deux pages et demi alors qu'en fait ça pourrait tenir sur deux lignes mais on trouve le problème inverse, des gens qui sont ultra concis au point que c'est télégraphique. Alors là on est obligé de développer mais c'est aussi compliqué que de synthétiser. Dans tous les cas, l'important c'est de ne pas dénaturer les témoignages, de ne pas les interpréter et ce qui m'aide beaucoup c'est que j'ai une formation de rédacteur [...] Je n'ai pas de consignes mais il y a des automatismes qui se mettent en place.»
Entretien avec Gilles Durand, Responsable de l'opération des témoins de ligne à l'AUT-IDF, réalisé le 05/08/09.

« L'association reçoit les témoignages, nous les met en forme parce que des fois ils font trois pages alors qu'il faut que ça fasse quatre, cinq lignes. Après les avoir mis en forme, elle nous les transmet, puis nous on transmet le témoignage au responsable clientèle de la ligne qui m'adressera par la suite sa réponse. »
Entretien avec Nadège Lacroix, Responsable des Relations avec les Associations de Consommateurs et d'Usagers des Transports au département Commercial, réalisé le 04/08/09.

Qu'ils soient représentants d'associations, comme dans l'exemple niçois, ou témoins de ligne, comme dans l'exemple parisien, les usagers mobilisent un langage de la connaissance. Celui-ci vise à démontrer leur utilité au sein de l'arène décisionnelle à partir d'un discours fondé sur des connaissances utiles au projet et qui servent l'intérêt général. De cette manière, ils se positionnent dans le registre de l'expertise. Toutefois, la traduction de leur parole en expertise pose certaines limites. Aussi, pour qu'un processus de formalisation

³¹⁷ Entretien réalisé dans le cadre de l'opération des témoins de ligne, avec le responsable de l'opération au sein de l'association des usagers des transports d'Île-de-France, réalisé le 05/08/2009.

de l'expertise d'usage puisse avoir lieu, il convient dès à présent de s'interroger sur les conditions nécessaires à sa construction.

4.2.2. Construction d'un processus de formalisation de l'expertise d'usage

Trois points apparaissent importants pour assurer la construction d'un processus de formalisation de l'expertise d'usage. Tout d'abord, il convient de définir les « objets » sur lesquels doit porter la participation des usagers de manière à éclairer, dès le départ, les raisons de sa venue au sein de l'arène décisionnelle. Ensuite, il s'agit d'instaurer un processus d'externalisation pour permettre le passage de savoirs tacites en savoirs explicites. Autrement dit, faire en sorte que les expériences individuelles et les savoir-faire gagnent en subjectivité et soient reconnues comme des connaissances utiles au projet. Enfin, il convient de garantir que la démarche de traduction mise en place pour passer d'une parole d'usage à une expertise d'usage s'opère par le biais d'un tiers qui fera figure de neutralité.

4.2.2.1. Définir les objets d'expertise propres à l'usager

«La plupart des travaux ont curieusement tendance à occulter ce qui fait l'objet même des "disputes participatives", semblant postuler implicitement un principe d'équivalence entre autoroutes, trains à grande vitesse, OGM, schémas d'aménagement ou construction d'une crèche [...] Or, ce dernier, même "ordinaire", n'est pas une matière inerte, neutre pour les acteurs sociaux, qu'ils soient experts ou profanes. Doté d'un certain nombre de caractéristiques, de propriétés sociopolitiques, véhiculant un ensemble de contraintes qu'une analyse situationnelle ne permet pas toujours d'appréhender au mieux, il pèse sur le comportement des protagonistes et induit un certain type d'interactions avec les concertés »³¹⁸.

Les travaux de François-Mathieu Poupeau, sur la mise en œuvre d'une politique concertée de protection du patrimoine à Paris, montrent que la nature des objets soumis à la discussion constitue l'un des impensés de la littérature autour de la démocratie participative. Son analyse du processus d'élaboration concertée de la liste des « Protections Ville de

³¹⁸ Poupeau François-Mathieu, 2009, «Le patrimoine bâti, un nouvel objet de démocratie participative. Experts et profanes dans la mise en œuvre d'une politique concertée de protection du patrimoine à Paris. », *Revue française de sociologie*, p. 2.

Paris » fait ressortir les contraintes liées aux caractéristiques et aux propriétés sociopolitiques de l'objet « patrimoine bâti ». Ces contraintes complexifient le travail d'évaluation des experts dont la mission vise à tenir compte d'une parole habitante et renforcent la dichotomie entre savoirs savants et profanes.

Aussi, pour faciliter l'intégration des usagers au sein d'arènes décisionnelles et limiter les contraintes pouvant avoir un effet sur la prise en compte de la parole d'usage, nous pensons qu'il convient de s'interroger sur cette question des objets soumis à la discussion. L'objectif visé est double : (1) Limiter les objets « problématiques » dont les caractéristiques et les propriétés sociopolitiques limiteraient les marges de manœuvre de prise en compte d'une parole d'usage. (2) Identifier les objets en attente d'une parole d'usage et qui nécessitent d'être nourris par des connaissances relatives à une pratique, à un vécu.

Dans le cadre de l'opération des témoins de ligne, les six critères proposés dans la fiche témoignage nous informent sur les types d'objets sur lesquels les témoins peuvent intervenir. Ils sont en effet amenés à discuter de la régularité du service, de l'accessibilité et de son confort, de l'information et de la signalétique, de l'accueil, de la propreté ou encore de la sécurité et de l'ambiance. La participation des usagers est ici orientée pour que l'autorité profite de l'expérience de terrain des usagers sur des thèmes spécifiques. Néanmoins, ces critères ne présentent pas les mêmes caractéristiques, ni les mêmes propriétés sociopolitiques. Ce qui influencent, au final, les impacts des témoignages sur l'amélioration de la qualité de service.

L'analyse des impacts des témoignages sur les actions menées par la RATP, réalisée au cours de la troisième partie, montre en effet que ces derniers ne suscitent pas toujours une amélioration. Au regard de ce que nous avons appelé les « contributions », les témoins de ligne s'avèrent être de fins collaborateurs pour tout ce qui concerne (1) l'information - signalétique (mise à jour d'une information obsolète comme la suppression d'une mention « terminus » à un arrêt de bus qui n'en est plus un, d'une information incohérente comme lorsqu'un bus est habillé avec une coquille et un bandeau latéral qui n'indiquent pas les mêmes informations, ou encore d'une information incomplète lors de l'absence d'une fiche horaire à un arrêt de bus pourtant desservi par ce dernier), (2) l'accueil et le comportement (comme par exemple lorsqu'un machiniste est surpris en train de téléphoner en conduisant) ou encore (3) la netteté - propreté.

Quatrième partie – Les conditions nécessaires à la constitution d’une maîtrise d’usage

Par ailleurs, au regard de la catégorie « explications », nous pouvons constater que les témoignages n’ont pas d’impact sur l’amélioration de la qualité de service. En effet, ils s’apparentent davantage à des demandes d’explication et font généralement suite à l’évaluation du critère ponctualité - régularité. Pour les organisateurs de l’opération, ce critère n’est pas un objet d’expertise pertinent sur lequel faire intervenir les usagers. En effet, les témoignages recueillis sur cet item ne permettent pas d’améliorer la qualité de service d’autant que les agents d’exploitation à la RATP sont informés en temps réel des problèmes de régularité afin de solutionner le problème le plus rapidement possible.

L’analyse des impacts des témoignages sur l’amélioration de la qualité de service a permis d’identifier la pertinence des critères d’évaluation en tant qu’objet de discussion. Des critères comme l’information-signalétique, l’accueil ou encore la propreté donnent lieu à la prise en compte des témoignages alors que le critère régularité-ponctualité ne présente que peu d’intérêt à l’amélioration de la qualité de service. Les six critères d’évaluation, repris initialement à la certification de services, font donc l’objet d’ajustements. Nous avons déjà souligné que depuis le premier trimestre 2010, le critère régularité - ponctualité n’était plus effectif pour le réseau RER alors que, par ailleurs, l’ensemble des critères va être redéfini et ne concernera désormais que quatre items.

« Le critère régularité – ponctualité est le moins intéressant parce que quand un bus ou un métro est en retard et bien c’est pas en en parlant une semaine après que ça va changer quelque chose. Il aura été en retard, bon on saura pourquoi il a été en retard mais ça ne va rien changer au problème. Par contre si on dit il manque un panneau à tel endroit, et bien là ça apporte quelque chose. Ce matin par exemple j’ai fait un témoignage parce que je suis entré dans la station à Saint Lazare c’était d’une puanteur terrible! Toutes les petites rigoles de bordure étaient sales, il y avait des tonnes d’eau croupies, et ça ceux sont des choses sur lesquelles les témoins peuvent intervenir. ». Entretien avec Gilles Durand, responsable de l’opération des témoins de ligne à l’AUT, réalisé le 05/08/09.

Dans le cadre de la planification des déplacements urbains, la thématique des modes doux s’avère être un objet d’expertise pertinent pour les usagers. Là encore, l’analyse substantielle menée dans la seconde partie, consacrée à la démarche participative instituée pour l’élaboration du PDU CANCA, illustre l’intérêt d’une collaboration dans ce domaine: mise sur l’agenda de problèmes en lien avec l’accessibilité et l’intermodalité, propositions de solutions

visant à inciter et à faciliter l'utilisation du vélo, partage de savoir-faire pour mettre en place des expériences type pédibus. Au regard de l'évolution des cadres de références caractéristiques aux transports urbains, présentés en première partie de la thèse, l'objet «modes doux» s'avère d'autant plus pertinent aujourd'hui. Le passage d'un cadre orienté planification des transports à un cadre en faveur d'une gestion durable de la mobilité permet de corréliser davantage l'action publique aux pratiques de déplacement. Le système des compétences «déplacement» peut donc être repensé de manière à intégrer les savoir-faire pratiques aux côtés des savoir-faire techniques, gestionnaires, socio-économiques et d'aménageurs.

4.2.2.2. Favoriser le passage de savoirs tacites en savoirs explicites : instaurer un processus d'externalisation

Pour transformer des expériences et des avis en compétences qui auront une portée sur les solutions et les orientations retenues pour le projet mis en débat, l'enjeu est alors de formaliser de savoirs tacites en savoirs explicites puis de savoirs explicites en expertise.

La notion de savoir tacite renvoie aux idées de savoir-faire, d'expérience individuelle voire d'intuition ou d'impression individuelle. La notion de savoir explicite est décrite quant à elle sur un plan à la fois épistémologique et individuel. D'abord appréhendées comme relevant de connaissances «objectives» ou «scientifiques», *«les connaissances explicites peuvent aussi être considérées comme des connaissances devenues conscientes. Les connaissances explicites sont en général apprises par la réflexion ou l'étude et prennent la forme de "savoirs". Elles se traduisent notamment par l'exercice d'une "expertise" intellectuelle»*³¹⁹.

Dans le domaine du génie industriel, des modèles de conversions et de gestion de connaissances ont été pensés de manière à rendre compte des processus en place dans le cadre du passage de savoirs tacites en savoirs explicites³²⁰. Ikujiro Nonaka et Hirotaka

³¹⁹ Nonaka Ikujiro et Takeuchi Hirotaka, 1997, *La connaissance créatrice. La dynamique de l'entreprise apprenante*, DeBoeck Université, p.5.

³²⁰ Se référer notamment à Grundstein Michel, 1994, « Développer un système à base de connaissance: un effort de coopération pour construire en commun un objet inconnu », Actes de la journée *Innovation pour le travail en groupe*, CP2I ; Nonaka Ikujiro et Takeuchi Hirotaka, 1997, *La connaissance créatrice. La dynamique de l'entreprise apprenante*, DeBoeck Université ; Ermine Jean-Louis, Chaillot Mathias, Bigeon Philippe, Charreton Boris, Malavieille Denis, 1996, « MKSM, méthode pour la gestion des connaissances », *Ingénierie des Systèmes d'Information, AFCET Hermès*, Vol. 4, n° 4, pp. 541-575.

Quatrième partie – Les conditions nécessaires à la constitution d’une maîtrise d’usage

Takeuchi³²¹ postulent, à ce titre, que la connaissance est constituée par le biais des interactions sociales entre les connaissances tacites et explicites propres aux acteurs de la conception. Cette hypothèse leur a permis d’établir un modèle de conversion de connaissances, structuré selon quatre modes³²² :

- La socialisation : ce mode de conversion de connaissance est un processus de partage d’expériences qui permet de créer des connaissances tacites à partir d’autres connaissances tacites. Il permet d’aboutir à la constitution des «modèle mentaux» reconnus alors comme étant des connaissances partagées.
- L’extériorisation : il s’agit de la transformation de connaissances tacites en connaissances explicites. Ce mode de conversion est perçu comme étant la quintessence de la création de la connaissance car la transformation s’établit au travers de métaphores, d’analogies, de concepts, d’hypothèses ou de modèles. « *Le mode d’extériorisation de conversion de connaissance se retrouve typiquement dans le processus de création de concepts et est déclenché par le dialogue ou la réflexion collective*»³²³
- La combinaison: ce mode de conversion constitue un processus de «systématisation» permettant de créer des connaissances explicites à partir d’autres connaissances explicites. La reconfiguration d’informations existantes se fait par l’intermédiaire de différents mécanismes tels que le tri, l’addition, la combinaison et la catégorisation.
- L’intériorisation : il s’agit de la transformation de connaissances explicites en connaissances tacites. Cette intériorisation traduit un processus «d’incorporation» en lien avec un apprentissage par l’action. «*Pour que la connaissance explicite devienne tacite, il est utile qu’elle soit verbalisée ou présentée sous forme de diagrammes dans des documents, manuels ou récits oraux. La documentation aide les individus à intérioriser ce qu’ils ont eu comme expériences, enrichissant donc leur connaissance tacite. De surcroît, les documents et manuels facilitent le transfert de connaissances explicites vers d’autres personnes; les aidant de ce fait à faire indirectement l’expérience des expériences des autres*»³²⁴.

³²¹ Nonaka Ikujiro et Takeuchi Hirotaka, 1997, *La connaissance créatrice. La dynamique de l’entreprise apprenante*, DeBoeck Université.

³²² L’hypothèse des quatre modes de conversion de connaissance a été testée empiriquement dans le cadre d’une enquête menée auprès de 105 cadres moyens japonais. Se référer notamment à Nonaka Ikujiro , P. Byosière C, C Borucki et Konno Noburo, 1994, Organizational knowledge Creation Theory: A first comprehensive Test. *International Business Review*, special issue.

³²³ Nonaka Ikujiro et Takeuchi Hirotaka, 1997, *La connaissance créatrice. La dynamique de l’entreprise apprenante*, DeBoeck Université, p. 86.

³²⁴ Ibid., p. 91.

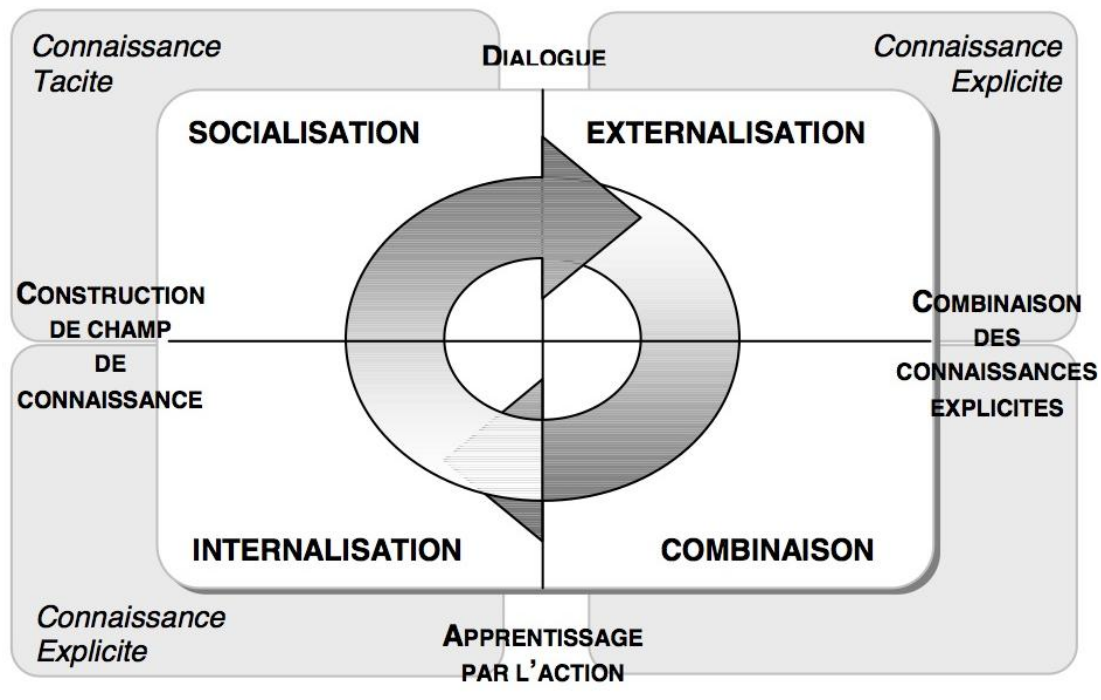


Figure 11: La création de connaissances au travers de l'interaction sociale

Source : Valette Thomas, 2005

Dans le cadre d'un processus de formalisation de l'expertise d'usage, la phase d'extériorisation proposée par les auteurs apparaît d'autant plus importante que l'expertise d'usage n'a pas de légitimité d'autorité. Par conséquent, les savoirs d'usage, voire plus largement les savoirs citoyens, peuvent être assimilables à des savoirs tacites qu'il convient donc de transformer en savoirs explicites pour aboutir *in fine* à la constitution d'une expertise d'usage. Induit par l'établissement d'un dialogue et d'une réflexion collective, ce processus de transformation peut être facilité par la présence d'un tiers.

4.2.2.3. Traduction de la parole en expertise par un tiers

Parce que les mécanismes de formalisation d'une expertise d'usage apparaissent complexes, plusieurs interrogations se posent : comment prendre en compte ces connaissances portées de manière générale par des citoyens ? Comment les confronter à d'autres formes de savoirs ? Comment, *in fine*, les valoriser ?

Ces questions ont appuyé l'expérimentation de panels citoyens menée dans les travaux de thèse de Laurent Dupont, centrés sur l'approche collaborative dans les projets urbains. L'objectif double vise non seulement à favoriser l'expression des citoyens mais aussi à

Quatrième partie – Les conditions nécessaires à la constitution d’une maîtrise d’usage

capitaliser leurs savoirs. Cependant, les résultats issus de l’observation du dispositif relèvent que « *Les habitants mis en situation "ne savent pas qu'ils savent"* »³²⁵. Ils expriment principalement des avis, des impressions, des souhaits, des expériences sans avoir pour autant conscience de l’impact que cela pourra avoir sur la conceptualisation du projet urbain. Ces « données » comme les nomme l’auteur, se transforment à son sens en « savoir » à partir du moment où l’enjeu est celui « *de créer les conditions pour permettre à un ensemblier interprète de recueillir un maximum d’information et de connaissances relatives à un projet urbain* »³²⁶. Ce constat s’appuie notamment sur les travaux de Daniel Cefaï et Isaac Joseph qui relèvent que les « *acteurs sont partagés entre plusieurs mondes, qu’ils composent les uns avec les autres et entre lesquels ils communiquent. Ils ont parfois besoin de traducteur et de passeurs, de médiateurs et d’arbitres pour se comprendre et se coordonner* »³²⁷

Qu’elle soit ensemblier interprète, traducteur, passeur, médiateur ou encore arbitre, la figure du tiers apparait indispensable à tout processus participatif. Elle vise à faire émerger la parole des citoyens, à prendre en compte leurs connaissances et à les confronter aux autres formes de savoirs, notamment savants. Cependant, cette figure du tiers doit se prévaloir d’une certaine neutralité pour assurer notamment cette condition de dialogue, nécessaire à l’externalisation et favoriser la portée des savoirs d’usage et la constitution d’une expertise d’usage.

Cette neutralité est justifiée dans certaines démarches participatives par la présence de sociologues, ou plus largement de chercheurs. Les travaux issus de la programmation générative constituent un premier exemple de méthode d’intervention sociologique. Cette approche s’appuie sur le principe que la conception des projets de restructuration urbaine ne tient pas compte des pratiques urbaines des habitants. Elle vise donc à mettre en place un dispositif d’intervention spécifique organisé à partir de trois types d’instances qui seront articulées par la présence de chercheurs.

- Une instance décisionnelle regroupant entre autres l’Etat et les élus locaux.
- Une instance opérationnelle ou de programmation avec notamment les techniciens, les gestionnaires et les architectes.
- Une instance dite de la demande avec les habitants et les usagers.

³²⁵ Dupont Laurent, 2009, *Transfert du génie industriel vers l’ingénierie urbaine: vers une approche collaborative des projets urbains*, Thèse en génie des systèmes industriels de l’Institut National Polytechnique de Lorraine, p.235.

³²⁶ Ibid., p.237.

³²⁷ Référence à Cefaï Daniel et Joseph Isaac, 2002, *Héritage du pragmatisme. Conflit d’urbanité et épreuves de civisme*, La Tour d’Aigue, édition de l’Aube.

D'autres exemples de démarches participatives font aussi intervenir la figure d'un tiers acteur dont le profil est caractérisé par sa neutralité. Les travaux menés sur l'expertise habitante dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain par Paulette Duarte, de l'Institut d'urbanisme de Grenoble, constitue un deuxième exemple de méthode d'intervention sociologique. Dans ce cadre, le travail de collaboration avec les habitants a pris la forme d'un atelier photographique et sociologique. Réalisé de 2001 à 2002, l'objectif visait à faire ressortir l'expertise habitante à partir d'une mise en situation. Le passage par la photographie et la parole permet ainsi au chercheur d'avoir accès au vécu et aux souhaits des habitants à partir de ce que l'auteur appelle le « discours d'existence ». Concrètement, les habitants ont été amenés à utiliser un discours considéré comme spontané. Celui-ci aura permis de raconter *« leurs expériences de vie, des anecdotes se rapportant à leurs relations sociales, leurs pratiques, etc. Ce discours d'existence est nécessaire, il permet aux habitants de se situer dans l'espace et le temps, de se réapproprier le quartier le temps du discours et de parler de leurs représentations et de leurs pratiques sociales. »*³²⁸ En mettant les habitants en situation et en les faisant parler sur leurs pratiques, Paulette Duarte a ainsi mis en exergue les « connaissances ordinaires du secteur » qui constituent l'expertise d'usage des habitants. Pour l'auteur, cette expertise vient compléter les expertises techniques et politiques qui apportent déjà des connaissances globales du territoire. La réalité sociale et urbaine d'un projet ou d'un quartier apparaît comme étant la somme de différentes rationalités (habitante, technique, politique et interactive), issue de démarches participatives.

La sociologue et démographe Pascale Pichon considère dans ce sens que *« les connaissances utiles au projet urbain ne relèvent pas exclusivement de l'expertise savante ou technique, mais aussi de l'expérience ordinaire de tout un chacun. Cela oblige à réexaminer la rupture épistémologique qui prévaut dans la construction des savoirs savants ou experts et savoirs ordinaires ou profanes et à promouvoir les savoirs construits par l'expérience du quotidien, par les routines, à reconnaître la démarche cognitive et pratique (ou expérimentale) qui les accompagne, équivalente à celle de la démarche scientifique. [...] Le terme d'habitant doit s'entendre ici non pas seulement comme le fait d'habiter tel ou tel lieu, mais recouvre un ensemble "d'art de faire" du quotidien, de tactiques, de stratégies (pour se déplacer par exemple), de routines (De Certeau, 1980, l'invention du quotidien, 1/ arts de faire), d' "adaptations et d'ajustements" à des situations (Goffman, 1973, la mise en*

³²⁸ Duarte Paulette, 2008, « Expertise habitante et projet de renouvellement urbain », *Les annales de la recherche urbaine*, n°105.

Quatrième partie – Les conditions nécessaires à la constitution d’une maîtrise d’usage

scène de la vie quotidienne, paris, minuit), d’expérimentations ordinaires. »³²⁹. Ses travaux portent ainsi sur la prise en compte des compétences des habitants et des usagers dans les projets urbains³³⁰. L’objectif général vise à constituer et à expérimenter là encore des méthodologies permettant de mieux appréhender «*la complexité des lieux, les dimensions sensible, mémorielle, esthétique, politique des pratiques et des usages*»³³¹. Une attention particulière est donc portée sur les savoirs mobilisés en situation et une démarche sociologique expérimentale a été définie en trois temps afin de définir «*les conditions de possibilités d’une reconnaissance de ces compétences et des savoirs qu’elles produisent*». Tout d’abord, il s’agit de révéler des compétences et de sensibiliser le public. Cette phase permet de clarifier l’ensemble des connaissances d’un espace urbain afin de mieux l’appréhender. Il convient ensuite d’activer ces compétences dans le but de construire un public spécifique. C’est-à-dire apte, de par ses connaissances, à participer au débat. Cette phase permet de reconnaître la complémentarité des connaissances et donc définir leur caractère construit. Enfin, il reste à intégrer ces compétences afin qu’elles participent à la décision et qu’elles permettent de préfigurer des modalités d’actions.

Pour décrire et analyser les usages, l’auteur utilise à la fois la méthode ethnographique des espaces publics, en référence notamment aux travaux de Michèle Grosjean et Jean-Paul Thibaud sur la méthode des parcours commentés³³², ainsi que la sociologie phénoménologique. Cette dernière entrée l’invite à reconnaître la diversité des connaissances d’un lieu, à les différencier et à postuler que l’expérience des usagers - habitants construit ainsi un savoir qui lui est propre.

4.2.3. Les effets de la formalisation: ou comment profiter d'un double registre

La formalisation d’une expertise d’usage repose entre autres sur l’enjeu d’une distinction préalable des objets de l’expertise. L’importance de cet attribut «objet» permet

³²⁹ Pichon Pascale, 2009, « La prise en compte des compétences des habitants et des usagers dans les projets urbains », in Carrel Marion, *Les intermittences de la démocratie. Formes d’action et visibilité dans la ville*, L’Harmattan, p. 186-187.

³³⁰ Pichon Pascale, 2009, « La prise en compte des compétences des habitants et des usagers dans les projets urbains », in Carrel Marion, *Les intermittences de la démocratie. Formes d’action et visibilité dans la ville*, L’Harmattan, 310 p. Cette contribution est issue d’une recherche en cours sur « La quête des identités de lieux » (concours du ministère de la culture et de la communication, direction de l’architecture et du patrimoine, bureau de la recherche architecturale, urbaine et paysagère, et soutien de l’EPORA. Recherche coordonnée par Anne Coste).

³³¹ Ibid., p. 186.

³³² Grosjean, Thibaud, 2001, *L’espace urbain en méthode*, Marseille, Editions parenthèses.

d'insister sur les caractéristiques environnantes, autrement dit le contexte. Cette question du contexte apparaît d'autant plus importante lorsqu'il s'agit d'appréhender les usages. Une telle approche suscite en effet la prise en compte non seulement d'une hétérogénéité d'utilisateurs mais aussi d'une hétérogénéité de situations. Ce constat, mis en avant par Thomas Valette, est illustré par le fait que le seul intérêt pour la fonction d'usage, comme visser ou dévisser avec un outil à main comme le tournevis, suscite *a fortiori* une confusion entre «*les différents environnements sans contextualiser les pratiques d'utilisation. Autrement dit, en raisonnant par la fonction, on ne regarde que le produit et on oublie les diversités, contextes, environnement.*»³³³ Un tel constat amène l'auteur à postuler qu'il convient de mobiliser une approche à la fois locale et globale pour appréhender la complexité et la globalité. D'où l'idée de mobiliser une approche dite glocal.

Selon Christophe Eberhard, professeur en anthropologie et théorie du droit, le terme de glocalisation souligne le passage d'une approche classique en termes d'universalisme et de relativisme à une approche contemporaine en termes de complémentarité et de pluralisme. Dans ce sens, il convient alors d'«*articuler de manière novatrice les relations et tensions entre "global" et "local", entre "unité" et "diversité" [et de s'orienter] vers une prise en compte accrue des situations et des pratiques – et non seulement des discours – des acteurs. En effet, si le couple universalisme / relativisme pointait vers des abstractions, vers le monde des idées, celui du global / local renvoie vers le monde vécu*»³³⁴. Selon l'auteur le terme de glocalisation traduit une nouvelle réalité d'un enchevêtrement de dynamiques globales et locales. Il s'agit donc de s'orienter vers des approches pluralistes qui s'articulent autour de l'enjeu central de la participation de tous les acteurs concernés

4.2.3.1. Les frustrations d'un discours à sens unique

Les deux exemples empiriques que nous avons analysés illustrent de quelle manière la participation des usagers est contrainte à se positionner dans l'une ou l'autre des approches, sans jamais pouvoir investir une approche mixte.

³³³ Valette Thomas, 2005, *Recherche d'un cadre conceptuel d'aide à la conception collective innovante par l'usage. Proposition de l'outil « glocal » pour la conception d'outils à main et des équipements de travail*, Thèse de l'École Nationale Supérieure d'Arts et Métiers Centre de Paris, p. 73.

³³⁴ Eberhard Christophe, 2009, «*Quel droit pour une gouvernance responsable? Les enjeux de la participation, de la traduction, du dialogue et du pluralisme.*», Cahier de propositions volet 1 - Forum pour une nouvelle gouvernance mondiale, p.14-15.

Quatrième partie – Les conditions nécessaires à la constitution d’une maîtrise d’usage

Dans le cadre de l’opération des témoins de ligne, les marges de manœuvre laissées aux usagers sont restreintes à une échelle micro locale et leurs participations ne profitent qu’à ce qui pourrait être considéré comme relevant du « détail ». Concrètement, les signalements concernant l’absence d’un plan, d’une fiche horaire à un arrêt de bus ou encore d’un panneau de signalisation, suscitent des réponses positives de la part de la RATP et laissent percevoir des actions d’amélioration.

Mai 2009/ Bus 26 St Lazare – Nation / Information - signalétique. Cadet (direction Nation). Arrêt commun avec le 32. Le cadre avait été détérioré (serrure cassée), depuis il a été réparé, mais on n’y trouve plus que l’itinéraire du 32, celui du 26 en demeure absent.

Réponse : Le plan a été commandé ; dès sa réception, il sera posé...

Avril 2009 / Bus 291 Latécoère (direction Pont de Sèvres), Pas de fiche horaire de cette ligne dans le cadre réservé à cet effet. Toutes les lignes passant par cet arrêt ont leur fiche, pas le 291 ! **Réponse :** Le nécessaire a été fait.

Avril 2009/ Bus 210 château de Vincennes - gare de Villiers RER / Information - signalétique. Gare routière de Château de Vincennes. Dans la gare, aucun fléchage n’indique l’emplacement du terminus du 210. **Réponse :** Votre remarque est prise en compte, car il est vrai qu’il n’existe aucun fléchage pour orienter les clients de la ligne 210 vers le terminus de départ

Par ailleurs, il est possible de constater que les témoignages autres que le signalement de ces «*petits problèmes*» ont très peu de retombées. Ces témoignages qui ne sont plus de l’ordre du signalement mais plutôt de la demande concernent par exemple la mise en place d’actions de verbalisation permettant de limiter le stationnement des automobiles gênant la circulation des bus, l’amélioration de la fréquence des bus ou encore des correspondances avec le RER.

Juin 2009 / En direction de la gare de Bourg-la-Reine le premier bus arrive à la gare à l’heure ou le train direct pour Paris s’en va. Le train direct suivant passe quinze minutes plus tard. Si le bus arrivait cinq minutes plus tôt, la correspondance serait possible. N’y a-t-il pas possibilité d’harmoniser ces heures de passage, pour une meilleure intermodalité ?

Réponse : La ligne 390 assure des correspondances à Bourg la Reine mais elle ne peut pas toutes les assurer. Le temps de travail des machinistes sur la ligne 390 atteint la limite légale et on ne peut pas avancer de départ avec les moyens en personnel actuels.

Mai 2009 / Bus 170 Saint-Denis RER – porte des lilas / Accessibilité/confort : Le dimanche les bus sont plus que bondés à cause des marchés de Pantin et de Saint Denis sont très fréquentés : il serait souhaitable qu’il y ait deux rotations supplémentaires.

Réponse 1 : Un dossier est en cours d’étude au STIF concernant le renforcement de la ligne le Dimanche. Pour information, en 2006, la fréquence était de 14 minutes ;

aujourd'hui, elle est de 09 minutes (mais il est vrai que ce n'est pas suffisant au regard du nombre de voyageurs transportés). **Réponse 2** : En ce qui concerne le renforcement de la ligne le dimanche suite aux marchés sur la ligne, des demandes ont été faites auprès du STIF pour obtenir des moyens supplémentaires. Des renforcements ont eu lieu en semaine et le Samedi, 1^{er} Mai 2008 et 1^{er} Novembre 2008 ; nous espérons vivement que notre demande aboutisse pour le Dimanche.

Ces marges de manœuvre réduites à de «*petites choses*» suscitent frustrations et mécontentements chez certains témoins. Les impacts de leurs témoignages sont perçus comme relevant «*de petits problèmes d'ordre ponctuel*», «*de petites choses*» ou encore de «*petits détails*». L'utilisation de l'adjectif petit permet d'insister sur l'idée d'insignifiance de leur participation.

« On a du poids pour régler des choses comme le réglage des haut-parleurs en station. J'ai une collègue qui a pris la mouche parce qu'il y avait un haut-parleur qui hurlait le train arrive, ne vous mettez pas en face des portes. Comme apparemment le volume était très fort, mal réglé et que c'était assourdissant, elle a pris la mouche là-dessus et c'est vrai que pour ce genre de chose c'est efficace. ça peut aider à résoudre des petits problèmes d'ordre ponctuel, un panneau tagué, des choses comme ça mais c'est pas l'essentiel des conditions de transport [Par contre, moi qui ai eu] beaucoup d'agacement au sujet de cet escalator de la mairie de Clichy qui ne fonctionnait jamais même si maintenant il marche merveilleusement bien je n'y suis pour rien. A partir d'un certain moment ils ont dû avoir le budget pour le faire réparer et c'est tout. Donc les témoignages ils ont surement de l'influence mais à partir du moment où ça se heurte à des questions budgétaires je crois quand même que ça devient difficile. » Entretien avec Daniel Bodon, témoin de ligne, réalisé le 27/08/09

« Pour des petites choses comme les plans etc, c'est vrai qu'on a l'impression que la RATP donne suite et qu'ils interviennent. Mais franchement la rénovation des stations c'est pas ma priorité et je ne fais pas de témoignages sur ce genre de détails. Moi, ma priorité c'est plutôt les caténaires, les transformateurs si vous voyez ce que je veux dire, pour faire en sorte qu'il n'y ait plus tout ces problèmes techniques» Entretien avec Jean-Marc Hourlequin, témoin de ligne, réalisé le 16/09/09

« Je trouve que les témoignages sont constructifs lorsqu'ils portent sur des petits détails parce que quand ça touche à l'organisation de la RATP, c'est un tel mur qu'on se heurte à chaque fois, parce que déjà pour de petites propositions ils renvoient souvent la balle donc si on leur demande de

repenser l’organisation ou ce genre de chose c’est perdu d’avance.»
Entretien avec Nicolas Etienne, témoin de ligne et relecteur pour l’opération des témoins de ligne, réalisé le 01/09/09

A l’inverse, l’exemple des groupes de travail institués pour l’élaboration du PDU CANCA illustre de quelle manière les membres des associations sont invités à s’inscrire davantage dans une approche globale. Cette volonté de se focaliser sur des généralités au détriment du « détail » s’explique notamment par le fait que le PDU est un document de planification des déplacements urbains à l’échelle d’une communauté d’agglomération. Par conséquent, l’approche est volontairement globale et les intentions visent davantage la généralité que la spécificité et la population ne saisit pas toujours son application.

« L’objet c’est de dire "ici, faites quelque chose, ça nous paraît pertinent mais c’est à votre discrétion commune, c’est vous qui allez faire la zone 30, ce n’est pas nous communauté". Donc en étant trop détaillé, on est prescriptif et on fait de l’ingérence [...] C’était une volonté que de rester dans la généralité et de laisser de côté les remarques trop spécifiques. En tout cas, dans le conflit vélos piéton c’est très clair. [...] Je dirais que les différentiels de vitesse entre piéton et vélo, c’est presque du deuxième niveau de remarques pour nous. Le premier niveau, c’est de faire comprendre que la vitesse des voitures particulières de 50km/h, légale en milieu urbain, c’est trop et qu’il faut baisser à 30 » Entretien avec Philippe Vallouis, chef de projet PDU, CANCA, réalisé le 11/04/07

Une approche trop inscrite dans le local n’a donc pas lieu d’être mobilisée pour planifier les déplacements urbains à l’échelle de l’agglomération niçoise et l’exemple de la question des différentiels de vitesse dans le cadre d’espaces partagés piétons cyclistes en donne une illustration. Défendue et argumentée par le président de l’association les Droits du piéton³³⁵, cette question des différentiels de vitesse a été considérée par l’autorité comme « annexe » et en décalage avec les priorités de PDU.

4.2.3.2. Descendre en spécificité, monter en généralité

Cette absence de convergence entre spécificité locale et enjeu global constitue l’une des difficultés de mises en cohérence des politiques publiques relatives au transport et à

³³⁵ L’association les Droits du piéton considère comme trop dangereux des espaces partagés avec des différentiels de vitesse trop importants : confrontation sur un même espace des piétons (environ 4 kilomètres à l’heure) et des cyclistes (environ 13 kilomètres à l’heure)

l'urbanisme. Dans le cadre de l'élaboration de PDU, Jean-Marc Offner a notamment montré que les objectifs étaient trop généraux et les spécificités et les caractéristiques des territoires étaient faiblement prises en compte.

Si l'enjeu d'une planification des déplacements s'inscrit dans une approche globale, sa réussite dépend aussi et surtout des mises en œuvres locales et micro-locales. Bien que l'autorité ait choisi de ne pas en profiter, ils permettent néanmoins un travail par l'usage qui vise à éviter certaines « erreurs ». Concrètement, Alain Sanz, adjoint au maire de Nice, rappelle les remarques faites par des personnes à mobilité réduite à propos des boutons d'arrêts du tramway qui étaient trop hauts pour eux. Alain Restelli, président de la ligue contre la violence routière, raconte l'histoire d'une rampe d'accès mal dimensionnée donc inutilisable. Maurice Bayle, membre du collectif cyclisme, a partagé ses expériences à vélos. Alors que Jean Delmas, président de l'association les droits du piéton, a souligné l'exemple d'une traverse mal sécurisée.

« Quand on a exposé la première rame de tramway, les handicapés nous ont montré qu'à leur niveau ils ne pouvaient pas atteindre la sonnette d'arrêt. Ils nous ont fait la remarque et on a déplacé les sonnettes pour qu'ils puissent s'en servir » Entretien avec Alain Sanz, adjoint à la ville de Nice, réalisé le 07/06/07.

« A Nice par exemple, ils ont refait une poste parce que la rampe d'accès n'était pas prévue pour les PMR. » Entretien avec Alain Restelli, Président de la ligue contre la violence routière, réalisé le 10/07/07.

« Je cite un exemple d'aménagement d'une partie de la route de la Gaude. Quand on monte à la Gaude, il y a un endroit où la route devient très pentue. Vous voyez. C'est le seul endroit où on a trouvé le moyen, où les techniciens on trouvait le moyen, de rétrécir la route alors que le bon sens voulait qu'à cet endroit on élargisse, non pas la route, la bande de circulation mais l'emprise, de manière à laisser une, je ne sais pas moi 1 mètre, 1 mètre 50 sur le côté parce qu'à ce niveau-là les vélos arrivent mais comme c'est un endroit difficile, ça nous ralentit un maximum et les voitures elles se retrouvent derrière et elles ne peuvent pas dépasser. Alors ça crée des animosités, ça crée du danger [...] Donc tout ça, ceux sont des petites remarques mais c'est surtout là-dessus qu'on veut intervenir parce que ça se reproduit à maintes et maintes endroits. Ça s'est reproduit à

Sophia-Antipolis ce genre de choses. C’est des remarques que j’ai faites il y a longtemps mais je vois que de temps en temps ça se renouvelle »
Entretien avec Maurice Bayle, membre du collectif cyclisme 06, réalisé le 13/06/07.

« Je vous prends un exemple, une personne âgée qui a eu la tête écrasée à cause d’un bus, ça a fait un foin du diable dans le quartier, j’ai été saisi, j’ai fait des lettres, je suis allé voir sur place et tout, j’ai fait des propositions et il a fallu que j’insiste parce qu’on me disait non etc., j’ai dit « monsieur, je regrette vous avez tort », en d’autres termes bien sûr, et au final, ce que j’ai proposé a été réalisé. Je me souviens ça a été assez long. C’était un double feu rouge, un pour le bus, un pour les voiture et quand le bus démarrait, la personne qui traversait, c’était trop tard, elle traversait et donc il fallait faire quelque chose de spéciale, un refuge tout simplement, ça a été fait. Ce n’est pas grand-chose. » Entretien avec Jean Delmas, Président de l’association les droits du piéton, réalisé le 10/07/07

Un travail par l’usage doit donc permettre une descente en spécificité puisque c’est ce qui légitime au préalable la participation de l’usager. Les savoirs d’usage s’inscrivent en effet dans le paradigme de la proximité. Néanmoins ils ne peuvent comme le souligne Julien Talpin être «*une fin en soi*»³³⁶. Dans ses travaux sur les savoirs citoyens mobilisés au sein de trois exemples de budgets participatifs, l’auteur s’est interrogé spécifiquement sur la mobilisation de savoir d’usage. Il souligne alors l’intérêt de ne pas se focaliser sur un exemple personnel, trop intime et trop ancré dans le local. Il convient de monter en généralité : «*Si les participants peuvent partir d’un témoignage personnel pour illustrer leurs doléances, ils doivent néanmoins opérer un travail de généralisation à partir de celui-ci. S’il veut être accepté comme légitime, le savoir d’usage suppose une démodalisation progressive de sa formulation.*»³³⁷ L’encouragement d’une montée en généralité permet de valoriser la participation de l’usager en vue notamment de limiter les frustrations comme c’est le cas dans l’exemple des témoins de ligne de la RATP. Dans ce sens, il s’agit de s’adresser davantage à la figure du citoyen qui selon Loïc Blondiaux est régulièrement délaissée au profit de la figure du riverain sous prétexte justement de son enracinement au local: «*sollicités tantôt en tant qu’usagers auxquels on délivre des services; tantôt en tant qu’habitants dont on recherche l’avis mais que l’on assigne à un territoire et dont on maintient les délibérations à l’horizon du quartier ; beaucoup plus rarement en tant que*

³³⁶ Talpin Julien, 2008, « Mobiliser un savoir d’usage. Démocratisation de l’espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatifs », in Fromentin Thomas, Wojcik Stéphanie, *Le profane en politique. Compétences et engagement du citoyen*, L’harmattan, p.174.

³³⁷ Ibid. p. 174

citoyens auxquels on donnerait la possibilité de s'exprimer sur l'opportunité des projets, de monter la discussion en généralité, de faire tout simplement de la politique»³³⁸.

Un tel constat est repris dans les travaux de Catherine Neveu et Hélène Bertheleu sur les CVL de Tours. Pour les auteurs cette absence d'opportunité visant à monter en généralité s'explique notamment par une absence de problématisation accentuée par un *«travail d'occultation de la liaison entre réalisations "concrètes" et choix politiques (Neveu, 2004), et dans la volonté apparemment inexistante de donner les moyens aux habitants d'entrer dans un processus de débat»³³⁹.* Pourtant, les auteurs montrent en parallèle que certains participants souhaiteraient pouvoir discuter *«d'orientations plus générales de la ville (voire de la vie), qu'elles [les réunions du CVL] contribuent finalement à (re)constituer du sens, des "visions" à long terme, quitte à partir pour ce faire des "petites choses" du quotidien»³⁴⁰.*

Aussi, il ne s'agit pas d'inscrire la participation des usagers dans l'une ou l'autre des approches mais bien de profiter d'un double registre permettant d'appréhender à la fois le local et le global. Cela renvoie notamment à l'une des caractéristiques des démarches qualité. Elles reposent en effet sur une mise en corrélation de «ce qui se fait» et «ce qui doit se faire». Autrement dit, entre l'établissement de principes en amont et leur mise en pratique en aval : *«Quel que soit l'univers professionnel, les recherches montrent un écart entre les schémas d'organisation issus des décisions prises en amont et les pratiques réelles. [...] la qualité a au moins le mérite de s'offrir comme une navette commode pour glisser du local au global, de l'organisation au marché.... Les cas particuliers relèvent toujours d'une dynamique plus générale, de sorte qu'avec la qualité, "un cas n'est jamais un cas"»³⁴¹.*

De cette façon, la notion de qualité déconstruit la dichotomie entre intérêt général et intérêt particulier, ou encore « rationnel, irrationnel », tel qu'appréhendé par Rémy Barbier. Le local n'est plus synonyme d'égoïsme ou d'irrationalité mais plutôt de collectivisme et de performance. Signaler un nid de poule dans la chaussée, un arrêt de bus dangereux ou une mauvaise information horaire relève désormais d'une action pour le collectif afin d'en assurer son bien-être. Cette approche permet ainsi de sortir des débats qui associent usage et local avec l'idée qu'il ne s'agit pas d'une fin en soi

³³⁸ Blondiaux Loïc, 2002, «Où en est la démocratie participative locale en France? Le risque du vide», *Les cahiers du DSU*, n°35, p. 9-10

³³⁹ Bertheleu Hélène et Neveu Catherine, 2005, «De petits lieux du politique: individus et collectifs dans des instances de "débat public" à Tours, *Espaces et sociétés*, n°123, p. 46.

³⁴⁰ Ibid., p. 42.

³⁴¹ Cochoy Franck et de Terssac Gilbert, 1999, « Les enjeux organisationnels de la qualité : une mise en perspective, *Sciences de la société*, numéro spécial organisation et qualité, n°46, p. 7-8.

Ce deuxième chapitre nous a permis d’appréhender une deuxième condition dite de formalisation. Celle-ci vise à expliquer le processus permettant de passer de l’implicite à l’explicite et d’éclairer les relais assurant le passage de savoirs d’usage en une expertise d’usage.

Nous avons pu montrer qu’un large processus permettait cette formalisation. Pour être optimisée, nous avons souligné qu’il convenait de prendre en considération trois points en particulier. Tout d’abord, bien identifier les objets spécifiques sur lesquels doit porter l’expertise d’usage. Concrètement, dans le cadre de l’amélioration de la qualité de transports publics urbains, la participation des usagers s’avère pertinente sur l’information, la signalétique, l’accueil et la propreté. Les usagers mobilisent alors le fait d’être sur le « terrain » pour rendre compte l’ensemble des détails à la source des dysfonctionnements de ces items. Dans le cadre de la planification de déplacements urbains, les usagers ont davantage matière à discuter sur la thématique des modes doux. Leur discours permet d’inscrire la problématique dans une approche globale d’amélioration de la qualité de vie en ville. Ensuite, il s’agit d’assurer l’instauration d’un processus d’externalisation, tel que défini dans le domaine du génie industriel. Il permet le passage de savoirs tacites en savoirs explicites de manière à ce que les expériences individuelles puissent avoir une portée sur le projet mis en débat. Enfin, il convient de maintenir le tiers-traducteur en position de neutralité pour s’assurer de la constitution d’une expertise d’usage. Au final, les effets escomptés de la mise en place d’un processus de formalisation visent à inscrire la participation des usagers dans une double approche : à la fois locale et globale.

4.3. Les conditions de mise en œuvre

Légitimer la participation des usagers et formaliser leur expertise d'usage ne suffisent pas à constituer une maîtrise d'usage. Une dernière condition reste à mettre en place en réfléchissant plus largement aux « règles du jeu » à instaurer entre l'ensemble des parties prenantes. Bien souvent, des décalages s'opèrent entre les ambitions politiques affichées au préalable et les ambitions réelles des participants. Certaines ambiguïtés demeurent quant aux objectifs assignés à la démarche et au rôle que doit jouer l'utilisateur. Un rôle qui s'avère d'autant plus difficile à investir du fait de rapports institutionnalisés entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre.

Réfléchir aux conditions de mise en œuvre de procédures participatives, permettrait de passer outre les relations formalisées et contractualisées qui lient les deux autres partenaires décisionnels. Aussi, comment faire en sorte que l'utilisateur trouve sa place en tant qu'acteur compétent, et qu'il puisse exprimer des connaissances spécifiques qui lui vaudront d'avoir de l'influence sur les orientations et les décisions prises aux côtés de la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre?

Dans le cadre de ce dernier chapitre nous allons, dans un premier temps, revenir sur cette absence de clarification des enjeux et des règles du jeu des démarches participatives. Une absence qui se corrèle, selon la sociologue Alexandra Garabige, à une absence d'identité collective et qui s'avère problématique pour penser les usagers comme une « *communauté pertinente de l'action collective* »³⁴². Dans un deuxième temps, nous exposerons les conditions de mise en œuvre de manière à construire cette identité collective. Nous reviendrons sur l'importance de porter des objectifs communs et sur la constitution de groupes multicompetents. Enfin, dans un troisième temps, nous présenterons les effets de l'instauration d'une « ingénierie collective ». Nous verrons qu'ils favorisent un changement novateur alors que l'absence de règles du jeu n'invite pas au renouvellement des méthodes, des pratiques et des objets. La participation des usagers susciterait un changement dans le mode de gouvernement qui s'avérerait, au final, être conservateur.

³⁴² En utilisant le terme de communauté pertinente, Alexandre Garabige fait référence aux travaux de Ségrestin Denis, 1980, « Les communautés pertinentes de l'action collective : canevas pour l'étude des fondements sociaux des conflits du travail en France », *Revue française de sociologie*, avril-juin, XXI-2, P.171-202.

4.3.1. Des procédures équivoques

4.3.1.1. Des objectifs détournés par des logiques d’engagement individuelles.

Nos deux exemples de démarches participatives ont offert l’opportunité d’interroger des procédures dont les ambitions se rapprochent d’une conception collective. Nous nous sommes intéressés à des groupes de travail regroupant différents types d’acteurs (élus, professionnels du transport et société civile) dans le but de planifier des déplacements urbains à l’échelle d’une communauté d’agglomération. Puis, nous avons porté notre attention sur un dispositif d’amélioration de la qualité de service d’un transport public urbain impliquant à la fois l’opérateur, la FNAUT et des usagers de ce réseau.

Toutefois, nous pouvons noter que les acteurs s’engagent au sein de ces procédures avec des intérêts personnels. Ceux-ci ont tendance à s’imposer et à diminuer d’autant les intentions participatives et collectives des démarches. Améliorer la qualité de service en partenariat avec les usagers ou planifier des déplacements urbains à partir de groupes de travail impliquant des représentants de la société civile, constituent des objectifs préalables qui ne suffisent pas à surpasser les logiques d’engagement individuelles.

Du côté des acteurs traditionnellement en place, l’intérêt d’instaurer un nouveau mode de fonctionnement qui leur permette de profiter du point de vue des usagers s’affirme difficilement. Ils perçoivent davantage l’enjeu de rendre visible des principes, des choix et des actions prises ou à prendre. Pour une organisation territoriale comme la communauté d’agglomération, la participation de représentants de la société civile permet d’appréhender l’acceptabilité sociale d’un projet. Pour une organisation entrepreneuriale comme la RATP, la participation des usagers à l’amélioration de la qualité de service constitue en parallèle une opportunité pour améliorer les relations clients. A chaque fois, la plus-value apportée par les usagers-représentants de la société civile est davantage perçue comme le moyen d’effectuer de petites corrections. Les débats portent très peu sur les grands choix et les orientations stratégiques. Ils s’orientent davantage sur ce qui relève plutôt du « détail ».

Du côté des usagers et représentants de la société civile, les démarches participatives sont perçues comme une occasion de s’informer, de s’impliquer mais aussi de se faire entendre. Alors que l’exemple des groupes de travail institués pour le PDU CANCA illustre l’espoir présent chez les membres des associations de pouvoir partager leur expérience, l’exemple

des témoins de ligne de la RATP illustre de quelle manière un dispositif peut être détourné par des participants au profil de protestataires.

Ces deux exemples illustrent un détournement des objectifs par des logiques d'engagement individuelles. Elles se traduisent de différentes manières selon les acteurs. L'opération des témoins de ligne est marquée, d'un côté, par des logiques d'engagement inscrites dans une volonté de protestation et, de l'autre, par une confusion entre amélioration de la qualité service et amélioration des relations clients qui suscite au final un phénomène de rejet de la part des témoins. L'exemple des groupes de travail pour le PDU CANCA fait ressortir les rapports étroits entre les politiques et les professionnels du transport. L'intérêt de la démarche participative ressort davantage des relations et des apprentissages entre les représentants de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre. L'ambition d'intégrer des représentants de la société civile dès la phase amont de la procédure de planification des déplacements urbains est donc « floutée » par des postures individuelles. En effet, les participants appréhendent davantage la démarche au sens large d'une concertation plutôt que d'une participation. De ce fait, ils s'éloignent de l'idée d'une collaboration effective avec les représentants de la société civile.

Par ailleurs, l'acte de participation est souvent perçu comme étant générateur de contraintes, ou tout du moins d'exigences qui supposent un investissement personnel. La mise en place de procédures participatives constitue une nouvelle activité dans le programme quotidienne des participants: réunions supplémentaires avec le risque de s'exposer à des critiques et des demandes hétérogènes pour l'autorité, préparation des réunions et réalisation de documents selon une maîtrise d'un langage public pour les représentants techniques (techniciens de collectivité, agent d'une organisation entrepreneuriale, consultant), familiarisation avec des normes techniques et faculté à s'exprimer en des termes recevables pour les représentants de la société civile.

Par conséquent, les démarches participatives cristallisent des acceptions et des cadrages hétérogènes qui ne concordent pas nécessairement. Elles s'apparentent en un certain sens à un compromis entre ces différentes logiques d'engagement. Ceci explique du même coup qu'elles peuvent être critiquées, par les uns et les autres, dès lors que les perspectives sont mouvantes : les uns stigmatiseront le manque de généralité des intérêts défendus – tels les élus et les techniciens à l'égard des habitants, les autres dénonceront le caractère illusoire d'une concertation rétive à prendre en compte les demandes locales – telles les associations à l'égard des pouvoirs publics.

4.3.1.2. Des rôles ambigus

Les différentes logiques d'engagement caractéristiques des appréhensions propres à chaque participant influencent par ailleurs leurs actions. Leurs rôles au sein de l'arène participative s'en trouvent d'autant réorientés. Dans le cadre de ses travaux sur la concertation dans le cadre du projet des Halles à Paris, Camille Gardesse rappelle qu'au sein des démarches participatives les acteurs s'appréhendent mutuellement au travers de leurs rôles institutionnels³⁴³. Cette typification renvoie alors au fait que chaque catégorie d'acteurs est caractérisée par des connaissances et des actions qui lui sont propres, ou du moins reconnues. Dans le cadre d'une démarche concernant le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, ces rôles institutionnels renvoient aux figures de l'élu, de l'expert patenté (dans notre cas, les techniciens institutionnels et les consultants transport) et de l'habitant - usager (dans notre cas, des membres d'associations). Appliquée à l'opération des témoins de ligne, la théorie de la typification renvoie à des rôles institutionnels là aussi marqués avec la RATP comme exploitant, l'AUT-IDF comme association de consommateurs et les témoins de ligne en tant que «panel» d'usagers.

Les deux exemples empiriques retenus dans le cadre de notre recherche illustrent une forme d'ambiguïté dans les rôles joués par certains participants. Notamment ceux des «experts patentés» et des usagers.

Pour certains consultants transport et agents RATP des services clientèles, l'engagement au sein d'une démarche participative les oblige à transformer leurs méthodes de travail. Leurs pratiques s'étoffent notamment d'une dimension communicationnelle, difficile à intégrer pour certains. Concrètement, nous avons relevé les difficultés pour les consultants transport, retenus pour les lots d'études du PDU CANCA, à investir un rôle de coordinateur de la démarche de concertation. Certains d'entre eux, peu familiers avec ce type de mission, n'ont pas toujours répondu strictement à cette tâche. Cela leur a été d'autant plus difficile qu'ils sont plutôt habitués à jouer le rôle de l'expert technique qui oriente sur les faisabilités d'une solution et sur les axes de développement à favoriser.

³⁴³ Gardesse Camille et Hoyet Raphael, 2008, «Deux cas de pratiques d'expertise non-professionnelle dans les projets d'urbanisme», Communication aux 2ème controverses de l'action publique *«L'expertise en société - l'emprise politique des sciences et techniques»*, Ecole thématique PACTE-LATTS-EPFL.

Par ailleurs, les agents de la RATP ont aussi été amenés à modifier leurs pratiques quotidiennes en vue d'intégrer de nouveaux procédés pour répondre à l'opération des témoins de ligne. A l'image des « clausiers » mobilisés par les services clientèles de l'entreprise, le département du RER A a constitué, par exemple, sa propre bibliothèque d'argumentaires visant à répondre aux témoins de ligne. Cependant, ces nouvelles pratiques ne sont pas homogènes au sein de l'entreprise puisqu'elles émergent de mécanismes individuels, propres à chaque agent, et qui dépendent davantage de leurs réinterprétations personnelles des objectifs de l'opération. Des décalages s'opèrent donc entre les agents avec, d'un côté, un personnel inscrit dans une démarche d'amélioration de la qualité de service et, de l'autre, des agents davantage orientés autour des relations clients.

Pour les usagers, l'ambiguïté est double. Si certains d'entre eux réinterprètent la mission qui leur est attribuée, d'autres au contraire ont des difficultés à y répondre ne sachant comment se situer face à d'autres participants déjà en place et donc plus légitimes à leur égard. Tout d'abord, l'exemple de l'opération des témoins de ligne de la RATP a permis d'illustrer différents profils de témoins en fonction des intérêts inhérents à chacun. Aux côtés des témoins « constructifs » se dressent donc d'autres témoins au profil de « protestataires ». Le fait que le dispositif soit détourné par cette dernière catégorie renforce les appréhensions négatives concernant la capacité des usagers en tant que partenaire de l'amélioration de la qualité de service. Ensuite, le rôle attribué aux membres des associations invitées à participer à l'élaboration du PDU CANCA pose des problèmes de définition du statut de l'usager en tant que collaborateur. Si les autres participants reconnaissent que cette catégorie d'acteurs détient une véritable « *expérience du terrain* »³⁴⁴, ils l'assimilent davantage à la figure d'un amateur plutôt qu'à celle d'un expert sur les usages. Par conséquent, si la participation de la société civile apparaît « utile » (au sens de profitable), elle n'est pas appréhendée comme étant « nécessaire » (au sens d'obligatoire), au même titre par exemple que celle reconnue aux consultants. C'est notamment cette distinction qui amène les autres acteurs à cloisonner d'un côté l'expertise des bureaux d'études et de l'autre l'expérience de la société civile. Par conséquent, si l'intention des participants n'est pas de faire remonter cette expertise d'usage, il n'est pas étonnant que les membres des associations ne sachent pas eux-mêmes ce qu'ils doivent faire et ce qu'ils doivent apporter.

³⁴⁴ Entretien avec Frédéric Maillard, chef de projet chez Effia, réalisé le 19/06/2007.

4.3.2. Promouvoir une «ingénierie» de l'action collective

Favoriser les conditions de mises en œuvre de démarches participatives suppose de définir les principes d'une organisation rigoureuse de la participation pour laquelle il apparaît nécessaire de bien clarifier les objectifs de la démarche ainsi que le rôle des acteurs invités à y participer. La nécessité de clarifier ces «règles du jeu» apparaît dès lors que l'enjeu est d'aboutir à une concertation productive. Autrement dit, une concertation ayant une influence concrète sur les orientations, les thématiques et les solutions retenues suite à la mise en débat.

En tant que procédures de conception collective, les démarches d'ingénierie concourante et de qualité sont des exemples de processus de cadrage d'actions collaboratives. Les démarches qualité s'apparentent à un «agir organisationnel» fonction de plusieurs principes: définition de cibles à atteindre, de moyens permettant d'y parvenir ou encore de cadres d'action. Franck Cochoy et Gilbert de Terssac définissent ainsi les démarches qualité comme étant « *des formulation de règles visant à structurer les espaces d'action des individus, règles qui définissent la contribution et la rétribution de chacun, sa place et sa fonction, les méthodes et les procédures qu'il devra mettre en œuvre, mais aussi les modalités de communication et de coordination des individus entre eux. Il est donc clair que le fait d'organiser signifie orienter, influencer, "formater", contrôler (au sens anglais) le comportement des individus. [...] La qualité redistribue non seulement les cartes dans l'entreprise, mais elle pose finalement la question de l'usage de ces cartes et celle, encore plus cruciale, du sens du jeu* »³⁴⁵. Par ailleurs, les procédures d'ingénierie concourante sont perçues comme « *une réponse organisationnelle aux aspects collectifs du travail de conception* »³⁴⁶. L'idée de concourance renvoie à l'idée de buts et d'objectifs communs à partir desquels les acteurs doivent orienter leurs actions et pour lesquelles des modèles de travail coopératif sont ainsi favorisés.

L'enjeu de telles démarches est donc de tendre vers un but commun pour lequel sont rendus visibles les connaissances de chaque acteur. L'idée étant de clarifier les places et les rôles qui leur sont attribués. Par conséquent, si l'enjeu d'une démarche participative est bien de

³⁴⁵ Cochoy Franck et de Terssac, 1999, « Les enjeux organisationnels de la qualité : une mise en perspective », in *Organisations et qualité, Sciences de la société*, n°46, PUM, p.6.

³⁴⁶ Beguin Pascal, 1997, « L'activité de travail : facteur d'intégration durant les processus de conception » in Bossard Pascale, Chanchevrièr Claude et Leclair Pierre, *Ingénierie concourante. De la technique au social*, Editions Economica, p.53.

tendre vers une coproduction susceptible d'enrichir un projet, ces deux grands principes organisationnels doivent être respectés. Ceux-ci apparaissent d'autant plus importants qu'ils ressortent comme étant les limites des deux études empiriques que nous avons analysées.

4.3.2.1. Porter les objectifs d'une conception collective

Fixer les orientations et les objectifs d'une démarche participative apparaît tout autant nécessaire que de les porter et les faire respecter tout au long du processus.

Les travaux de Françoise Darse sur l'ingénierie concourante et les processus cognitifs de conception amènent l'auteur à définir les conditions d'un travail collectif dit de synchronisation cognitive. Celui-ci repose entre autres sur la définition des buts à poursuivre. Ce principe, bien qu'évident, demeure problématique du fait des écarts de compréhensions au sein même des arènes participatives. Selon l'auteur *«il faut bien sûr s'assurer que les buts d'action à court terme sont en accord, et il faut aussi faire en sorte que les hypothèses de travail et les objectifs à long terme soient connus de tous. Avoir connaissance d'éléments du problème qui paraissent d'évidence n'est pas une question banale: il est fréquent de constater à quel point les acteurs d'un processus de conception sont peu informés des objectifs des uns et des autres. C'est pourquoi il est nécessaire de systématiser la communication au travers de structures organisationnelles appropriées.»*³⁴⁷

Il apparaît alors important d'identifier un pilote unique qui va fédérer les objectifs de la démarche mais il s'agit surtout d'instaurer et de préserver une dynamique collective. *«Celle-ci est à l'initiative et à la charge de tous les acteurs, et non le résultat d'un effort de cohérence produit par le seul chef de projet comme on l'imagine souvent. Du point de vue organisationnel, on doit donc encourager tous les acteurs à émettre des propositions, indépendamment de leur fonction ou de leur niveau d'expertise. On a noté que dans la mesure où les relations entre personnes sont confiantes, c'est très spontanément que participent au débat tous les acteurs du process, quand bien même diffère leur niveau d'expertise»*³⁴⁸.

³⁴⁷ Darse Françoise, 1997, L'ingénierie concourante: un modèle en meilleure adéquation avec les processus cognitifs de conception», in Bossard Pascale, Chanchevrièr Claude et Leclair Pierre, *Ingénierie concourante. De la technique au social*, Editions Economica, p.53.

³⁴⁸ Ibid., p.52.

Quatrième partie – Les conditions nécessaires à la constitution d’une maîtrise d’usage

Cette dynamique collective permet alors d’instaurer des instances participatives plus collégiales au sein desquelles les logiques d’engagement individuelles seraient levées. Comme le souligne Laurent Mermet et al.³⁴⁹, l’enjeu est notamment de sortir des dynamiques de « forçages » permettant aux aménageurs d’imposer leur projet, ou plus largement d’asseoir les intérêts personnels de chaque individu. Dans son principe la notion de forçage désigne « *l’action d’un porteur de projet qui exploite de fortes asymétries de pouvoir à son avantage pour surmonter les oppositions et "imposer" un projet sans apporter aux objections émises des réponses (modifications, argumentations) adéquates* »³⁵⁰,

4.3.2.2. Constituer des groupes multicompétents

Outre la définition des buts à poursuivre, le travail de synchronisation cognitive doit aussi reposer sur les objets et les actions opérées par les acteurs sur ces derniers. Ce travail de décomposition doit favoriser l’élargissement des points de vue pour tendre vers l’expression d’alternatives constructives. Comme le souligne Françoise Darse, il s’agit de « *favorise[r] la formulation et la décomposition de critères de choix. Des savoirs implicites (à la fois des savoirs d’usage et des savoirs généraux sur les objets techniques) sont ainsi explicités et transmis aux acteurs du processus. On a noté que ces situations de décompilation des contraintes sont idéales pour faire le lien entre les points de vue fonctionnels sur la solution (points de vue qui ne sont pas toujours bien saisis par tous les participants) et les points de vue plus techniques, structurels, qui sont beaucoup plus accessibles aux acteurs de la conception, et donc, plus aisément débattus.* »³⁵¹ Cette situation de décomposition des contraintes apparaît d’autant plus importante que c’est à ce niveau que se joue l’enjeu d’une construction de savoirs intermédiaires et favorise par conséquent les apprentissages croisés selon le sens donné par Armand Hatchuel. Selon l’auteur, les actions propres à chaque participant dépendent d’un phénomène d’apprentissage aux échelles de l’individu et du groupe. De cette façon, les savoir-faire propres à chaque individu sont mis en exergue et appréhendés par les autres individus. Cette dynamique d’échange renvoie à l’idée de savoir-comprendre et vise à aboutir à un savoir-combiner visant à produire une connaissance nouvelle issue du processus de collaboration entre les participants. . A partir du modèle des

³⁴⁹ Mermet L., Dubien I., Emerit A., Laurans Y., 2004, « les porteurs de projet face à leur opposants : 6 critères pour évaluer la concertation en aménagement », *Revue Politiques et Management Public*, Volume 22, n°1.

³⁵⁰ Ibid., p.8.

³⁵¹ Darse Françoise, 1997, L’ingénierie concourante: un modèle en meilleure adéquation avec les processus cognitifs de conception», in Bossard Pascale, Chanchevrièr Claude et Leclair Pierre, *Ingénierie concourante. De la technique au social*, Editions Economica, p.53.

apprentissages croisés, Armand Hatchuel a permis de relever l'importance des phénomènes d'apprentissages, des connaissances individuelles présentes au sein d'un collectif ainsi que leurs dynamiques en termes de coopération. Aussi, il apparaît alors important de réfléchir aux conditions opératoires pour mettre en œuvre un dispositif participatif afin d'éviter que les points de vue ne se juxtaposent. Il s'agit, au contraire, de faire en sorte que les positions de chacun permettent de reformuler un problème *in fine* validé par tous. Aussi, les savoirs et les compétences de chaque participant doivent être appréhendés au préalable afin de pouvoir les mobiliser à bon escient. Du côté de la société civile par exemple, il convient alors de se demander si le représentant associatif est bien présent pour ses compétences thématiques et si l'habitant participe effectivement pour son expérience quotidienne et son vécu en tant que riverain. Ce processus de définition en amont des compétences propres à chaque acteur permet de définir les places et les rôles à occuper. Dans le cadre des démarches qualité, ce type de processus se matérialise à partir de la constitution d'un «référentiel commun». Celui-ci consiste à «séparer les savoirs des personnes, à dissocier les compétences des individus»³⁵², de la même manière que s'opère une distinction entre les savoirs savants, d'un côté, et les savoirs dits profanes, de l'autre.

Il s'agit donc de constituer des groupes « multicom pétents » favorisant une hybridation de savoirs. Trois grands principes apparaissent dès lors importants pour faciliter la constitution de ces groupes. Tout d'abord, la notion d'objet intermédiaire permet de faciliter la compréhension entre les différents acteurs. Ensuite, les documents ou les études choisies pour servir de support au débat ne doivent pas être trop « ficelés » afin que les marges de manœuvre de la discussion n'en soient pas d'autant réduites. Enfin, les modalités de restitution des résultats apparaissent essentielles. Sur la base de comptes-rendus, ils fournissent une traçabilité des échanges et permettent de rétrocéder a posteriori les résultats aux participants afin notamment que les effets de la démarche soient assumés collectivement.

L'identification des limites des pratiques actuelles d'ingénierie concourante a amené à réfléchir à la mise en place de structures complémentaires permettant de «*gérer les connaissances, capitaliser les savoirs et promouvoir l'innovation*»³⁵³. Ces structures doivent s'appuyer sur les activités dites méta-fonctionnelles, qui permettent d'instaurer et

³⁵² Cochoy Franck et de Terssac Gilbert, 1999, « Les enjeux organisationnels de la qualité : une mise en perspective, *Sciences de la société*, numéro spécial organisation et qualité, n°46, p. 9.

³⁵³ Darse Françoise, 1997, « L'ingénierie concourante: un modèle en meilleure adéquation avec les processus cognitifs de conception », in Bossard Pascale, Chanchevrièr Claude et Leclair Pierre, *Ingénierie concourante. De la technique au social*, Editions Economica, p.53.

Quatrième partie – Les conditions nécessaires à la constitution d’une maîtrise d’usage

d’encourager les activités dans les entreprises «*qui feront évoluer les compétences des acteurs, au travers du partage de savoirs et de la construction de savoirs intermédiaires sur les objets; c’est leur mise en œuvre qui permettra la traçabilité des décisions de conception, outils précieux de capitalisation des savoirs et de gestion à long terme des projets*»³⁵⁴

4.3.3. Les effets de la mise en œuvre:

Comment considérer les effets de la mise en œuvre d’un triptyque décisionnel, regroupant des acteurs aux compétences variées, si ce n’est au travers des conséquences sur les modes de faire et de gouverner ? Deux cas de figures se distinguent alors. D’un côté, promouvoir une démarche participative sans pour autant repenser les jeux d’acteurs. De l’autre, instaurer une ingénierie de l’action collective permettant de reconfigurer les « règles du jeu » entre les participants. Selon ces deux perspectives, les effets de la mise en œuvre de démarches participatives peuvent susciter des changements pouvant être qualifiés de conservateurs, dans le premier cas, et de novateurs, dans le second cas.

4.3.3.1. L’absence de règles du jeu: vers un changement « conservateur »

«Le coup de génie de la qualité consiste à établir un processus de changement éminemment conservateur [...] Souvent la qualité instaure un jeu de dupe parce que chacun se trompe au départ sur le sens du dispositif. L’encadrement croit qu’il tient le moyen de mieux contrôler les acteurs en les enchaînant à leurs propres pratiques, mais il oublie de voir que le dispositif de contrôle produit aussi des informations et des compétences susceptibles de le contraindre en retour. Lorsqu’il s’en aperçoit et comme il garde encore la maîtrise, il s’arrête bien souvent de jouer : il ignore les remontées d’information qui désignent ses propres carences. Les subordonnés quittent aussi la partie, pour des raisons exactement symétriques : ils ne mettent plus à jour les procédures parce qu’ils s’aperçoivent qu’elles ne servent à rien sinon à codifier leurs savoirs et parce qu’ils voient bien que personne n’utilise les informations qu’ils font remonter»³⁵⁵.

³⁵⁴ Darse Françoise, 1997, « L’ingénierie concurrente: un modèle en meilleure adéquation avec les processus cognitifs de conception », in Bossard Pascale, Chanchevrièr Claude et Leclair Pierre, *Ingénierie concurrente. De la technique au social*, Editions Economica, p.54.

³⁵⁵ Cochoy Franck, et de Terssac Gilbert, 1999, « Les enjeux organisationnels de la qualité : une mise en perspective », *Sciences de la société*, numéro spécial organisation et qualité, n°46.

En s'intéressant aux enjeux organisationnels de la qualité, Franck Cochoy et Gilbert de Terssac reviennent sur certaines ambiguïtés. Lorsque les démarches qualité sont appréhendées comme relevant d'un processus contrôlé d'en haut, alors des découragements s'expriment. La remise en question de la procédure suscite une interrogation centrale : A quoi ça sert ? Lorsque celle-ci est posée, les auteurs ont montré que les « subordonnées » ne jouent plus le jeu de la qualité sous prétexte que l'information qu'ils font remonter n'est pas prise en compte. De la même manière, certains témoins de lignes de la RATP remettent en cause l'intérêt du dispositif et sa portée opérationnelle. Les frustrations découlent alors des ratés de la mise en œuvre et de la méconnaissance des implications profondes. La mobilisation d'un discours orienté pour améliorer davantage les relations clients suscite des incompréhensions du côté des usagers. Dès lors, ils ne comprennent pas l'enjeu de leur participation et l'impact concret qu'ils peuvent avoir sur l'amélioration de la qualité de service.

Au regard de ce qui se fait en termes de démocratie participative, les constats s'avèrent similaires. Bien que l'instauration de démarches participatives suppose l'élaboration d'amendements et de propositions susceptibles de nourrir le projet mis en débat, cet objectif théorique résiste rarement à l'épreuve de la réalité. Ce décalage suscite alors des frustrations, comme nous avons pu le montrer, avec des participants qui déplorent n'avoir qu'une influence limitée. De cette façon, un renouvellement de l'action publique s'opère par l'implication de nouveaux acteurs, mais celui-ci prône, à la manière de ce qui est constaté dans le domaine de la qualité, un changement conservateur. Autrement dit, l'ouverture du système d'acteurs ne s'avère pas suffisant pour susciter un changement dans la prise de décision, ou du moins pour le mettre en évidence. Pierre Lascoumes montre, à ce titre, que de trois principaux problèmes de mises en œuvre conduisent à relativiser la portée de cette ouverture sur la décision.

La constitution d'un « acteur collectif » représente une première difficulté. Elle s'explique par l'exercice d'un leadership qui renvoie aux « *fonctionnements technico-administratifs ordinaires* »³⁵⁶. L'absence de méthodologie pour mener un travail collectif intégrant de nouveaux acteurs ne permet pas de dépasser les façons de faire traditionnelles. Par ailleurs, une seconde difficulté réside dans l'absence de discernement des compétences spécifiques à chaque acteur. Les ressources et les compétences disponibles ne sont pas toujours bien appréhendées. Elles sont par conséquent difficilement mobilisables et peu profitables au

³⁵⁶ Lascoumes Pierre, 1998, « La scène publique, nouveau passage obligé des décisions ? devoirs et pouvoirs d'information dans les procédures de consultation », *Annales des mines*, p.58.

Quatrième partie – Les conditions nécessaires à la constitution d’une maîtrise d’usage

projet mis en débat. L’intégration d’un nouvel acteur comme le citoyen s’avère alors difficile avec pour conséquence de maintenir « *les profanes dans une situation de forte dépendance* »³⁵⁷. Enfin, la définition préalable de l’objet à produire collectivement pose une dernière difficulté. Les participants s’avèrent alors sans prise concrète, ce qui peut renforcer d’autant leur sentiment de frustration. Concrètement, au regard de l’exemple de la concertation menée dans le cadre du TGV-Méditerranée, Pierre Lascoumes souligne que « *la démarche se résume davantage en un "rattrapage d'un déficit démocratique" qu'en un renouvellement de la décision et de ses fondements* »³⁵⁸.

Autre exemple, la démarche de concertation instituée dans le cadre de l’élaboration du PDU Ile-de-France. Analysée finement dans le cadre de la thèse d’Antonio Gonzales, l’auteur met en exergue les limites d’une concertation « innovante ». Dans ce cadre, les participants formulent des propositions sans avoir, au préalable, de précisions concernant les orientations à prendre. De ce fait, une ambiguïté s’instaure entre prescriptions et recommandations. La concertation en est d’autant plus facilitée mais ses effets d’autant réduits.

Du fait d’un impensé procédural, les « règles du jeu » des démarches participatives se multiplient et se diversifient. Les acteurs locaux définissent leur propre façon de faire, de telle sorte que les disparités entre les procédures demeurent, alors que les problèmes s’avèrent relativement similaires³⁵⁹. La mise en œuvre de démarches participatives relève avant tout de la souplesse de la procédure plutôt que d’un éventuel conformisme. Celles-ci dépendent du contexte local et de la volonté des acteurs locaux. Si les procédures participatives peuvent être anticipées dans un souci de contrôle, elles peuvent aussi être facilitées dans l’optique d’une meilleure négociation³⁶⁰.

³⁵⁷ Lascoumes Pierre, 1998, « La scène publique, nouveau passage obligé des décisions ? devoirs et pouvoirs d’information dans les procédures de consultation », *Annales des mines*, p.59.

³⁵⁸ Ibid.

³⁵⁹ Blondiaux Loïc, 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité sur la démocratie participative*, Seuil, La république des idées

³⁶⁰ Se référer notamment à l’ouvrage collectif sous la direction de Revel Martine, Blatrix Cécile, Blondiaux Loïc, Fourniau Jean-Michel, Hériard Dubreuil Bertrand et Lefebvre Remi, 2007, *Débat public : une expérience française de démocratie participative*. Plus particulièrement, aux contributions de Ballan et al, Zonabend et Alain.

4.3.3.2. Mise en place d'une ingénierie de l'action collective : vers un changement novateur

Dans le cadre de sa thèse sur la concertation innovante, Antonio Gonzales rappelle que les sociologues de l'innovation ont pour maîtres mots : interaction, décroisement, circulation de l'information, concertation, adaptation et souplesse. La réflexion de l'auteur sur les conditions d'une concertation innovante l'amène à constater que le devenir d'un projet innovant dépend très largement de la procédure. Réciproquement, l'évolution du projet influence la procédure et le positionnement des acteurs. Aussi, il ne s'agit pas simplement d'ouvrir le système décisionnel de manière à élargir le panel de participants, sous prétexte de leurs intérêts pour le projet mis en débat. Il convient surtout de favoriser l'interaction perpétuelle entre ces différents participants : échange de points de vue, partage de compétences et explication des partis pris. Au final, il s'agit de faciliter la circulation d'informations de manière à tendre vers des positionnements consensuels qui permettront de construire des valeurs communes. Dans ce sens, la présence d'un pilote permet de faire remonter l'ensemble des valeurs et des intérêts particuliers tout en donnant une ligne de conduite à partir d'un objectif unique à atteindre. Cette condition apparaît essentielle dès lors qu'il s'agit de tendre vers un changement novateur. Dans ce sens, Antonio Gonzales souligne que « *pour être innovatrice, la concertation ne peut être que partielle : les pilotes doivent pouvoir se réserver le pouvoir de la décision finale, tous les souhaits ne peuvent être satisfaits, le consensus jamais total* »³⁶¹.

Cette condition, d'un système de valeurs unique et partagé, s'appuie sur le modèle des forums hybrides pensés par les auteurs d'*Agir dans un monde incertain*. Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe font ressortir que ces lieux d'échanges entre spécialistes et non-spécialistes se construisent à partir d'un système de valeurs partagés. De cette manière, les différents sujets peuvent être problématisés de façon consensuelle et les forums hybrides s'apparentent alors à des dispositifs « d'élucidation ». Selon les auteurs, l'échange avec des non-spécialistes suscitent alors trois principaux apports novateurs : de l'information, de l'exigence, de nouveaux problèmes.

Si les pratiques d'aménagements suscitent de nouvelles façons de faire, celles-ci doivent répondre à d'autres exigences de manière à « *agir pour l'aménagement dans la complexité*

³⁶¹ Gonzales Antonio, 2006, *Mobilien et le PDU d'Ile-de-France. L'innovation dans les politiques de déplacements au risque de la concertation*, thèse ENPC p. 365

Quatrième partie – Les conditions nécessaires à la constitution d’une maîtrise d’usage

du système local. Dépasser les logiques institutionnelles ou la tentation toujours présente de défense « corporatiste » des structures en place est la clé. Promouvoir les bonnes compétences là où il faut, se remettre régulièrement en question, mettre en synergie l’ensemble des acteurs du système dans une approche « collective » de l’exigence de professionnalisme, au service de la qualité et de la réussite du projet, tels pourraient être les composantes d’une nouvelle éthique professionnelle dont les « aménageurs » seraient à l’avenir porteurs, avec leurs partenaires. »³⁶²

Au cours de ce troisième chapitre, nous avons abordé la dernière condition nécessaire à la constitution d’une maîtrise d’usage. Cette condition, dite de mise en œuvre, permet de s’interroger sur les « règles du jeu » des démarches participatives.

Nous avons souligné qu’il existait des décalages entre la rhétorique et la pratique. Des décalages qui révèlent l’ambiguïté des procédures et qui invitent à questionner les façons de faire pour mettre en œuvre des dispositifs participatifs. Deux points sont apparus particulièrement important pour définir une « ingénierie » de l’action collective : (1) Les objectifs de la démarche, qu’il convient d’assumer et de porter de manière consensuelle, (2) Le rôle des participants, de manière à constituer des groupes multicompetents au sein desquels chaque acteur puisse trouver sa place. Une ingénierie de l’action collective qui s’avère importante à prendre en considération pour impulser un changement qui permette de tendre vers une action publique construite autour du triptyque maîtrise d’ouvrage – maîtrise d’œuvre – maîtrise d’usage.

³⁶² Masbouni Ariella, 2001, *Fabriquer la ville. Outils et méthodes: les aménageurs proposent*, Paris, La documentation Française.

Conclusion de la quatrième partie

Cette quatrième partie avait pour objet d'analyser de manière transversale les deux études de cas présentées au cours des deuxième et troisième parties. A partir de ces retours d'expériences, nous avons souhaité établir des propositions pragmatiques en vue de réfléchir aux conditions nécessaires à la constitution d'une maîtrise d'usage.

Inscrite aux côtés de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, cette maîtrise d'usage permet la construction d'un triptyque décisionnel caractéristique du renouvellement de l'action publique. Elle témoigne ainsi d'une redistribution du pouvoir en faveur d'un usager-compétent et donne un accent coopératif à la prise de décision. Toutefois, l'analyse menée sur les deux démarches participatives retenues en exemple a mis en exergue différents points de blocage. Il ressort des insatisfactions quant à l'intérêt de cette participation des usagers avec des interrogations concernant notamment l'utilité de leur implication et l'utilisation de leurs remarques. Aussi pour construire cette dernière partie, nous avons souhaité partir de ces différents points de blocage. L'objectif étant de réfléchir aux conditions permettant de lever ses « freins » de manière à pouvoir apprécier *in fine* les effets d'une participation citoyenne et d'une action publique collective.

Aussi pour tendre vers la constitution d'une maîtrise d'usage, nous avons montré qu'il convenait de réfléchir à trois points en particulier : (1) la légitimité de la participation des usagers, (2) la formalisation de leur expertise d'usage et (3) les « règles du jeu » à instaurer pour leur assurer un rôle et une place au sein de l'arène décisionnelle. En effet, au regard des difficultés que nous avons pu relever, il apparaît que l'utilisateur soit « victime » d'a priori quant à sa capacité à pouvoir participer à la décision publique. La construction d'un double processus de légitimation s'avère donc nécessaire. Celui-ci s'opère à la fois du point de vue des usagers eux-mêmes (processus d'autolégitimation) mais aussi du point de vue des autres participants (processus d'alterlégitimation). De plus, il est apparu que la traduction des connaissances des usagers pour formaliser leur expertise d'usage pose certaines limites. Afin de faciliter le passage de l'implicite à l'explicite, il apparaît alors important d'éclairer les objets sur lesquels doit porter l'expertise des usagers, de favoriser un processus d'externalisation tel que proposé dans le domaine du génie industriel et de s'assurer de la neutralité de la traduction opérée par un tiers. Enfin, parce que les « règles

Quatrième partie – Les conditions nécessaires à la constitution d’une maîtrise d’usage

du jeu » des procédures participatives peuvent paraître ambiguës, tant du point de vue des objectifs que des rôles des participants, nous avons souligné qu’il convenait d’instaurer une « ingénierie » de l’action collective. Elle se caractérise notamment par la constitution de groupes « multicompétents » fédérés autour d’objectifs commun et consensuels.

La réflexion que nous avons menée autour de cette notion de maîtrise d’usage permet de réfléchir à un nouveau statut pour faire participer les usagers. Un statut qui leur permettrait de légitimer et de faire reconnaître leur expertise qui est apparu au cours de cette recherche comme étant complémentaire aux formes d’expertises déjà institutionnalisées. La traduction opérationnelle d’une maîtrise d’usage permet d’apporter assistance à la maîtrise d’ouvrage comme à la maîtrise d’œuvre. Que ce soit pour aider dans la définition des besoins ou pour faciliter la mise en œuvre d’actions.

Conclusion générale

La participation des usagers, et plus largement des citoyens, à l'action publique se développe toujours plus en amont et au plus proche du système décisionnel. Faisant écho à la montée d'un « impératif participatif », cette évolution invite à un renouvellement des pratiques de conception de l'action publique. Appliquée au domaine des déplacements urbains, l'objet de cette recherche était donc de s'interroger sur ce renouvellement au regard de la montée de la participation des usagers.

La spécificité de ce domaine nous a permis d'appréhender la participation des usagers à partir de deux systèmes de conception, illustrés empiriquement par deux études de cas. Un premier système de conception « territorial », à partir duquel une autorité publique a en charge la planification des déplacements urbains à l'échelle de son périmètre institutionnel. Cette première forme de système a été illustrée par la démarche participative instituée pour élaborer le plan de déplacements urbains de la communauté d'agglomération Nice Côte d'azur. Un second système de conception « entrepreneurial », à partir duquel un opérateur développe une offre de transport public. Cette deuxième forme de système renvoie à l'opération des témoins de lignes de la RATP

Que ce soit pour participer à l'élaboration d'une politique de déplacements urbains ou à la production d'un service public, nous avons interrogé ces démarches participatives comme relevant de modèles de conception collective. Autrement dit, des modèles ouverts à l'ensemble des parties prenantes, dont l'utilisateur, dans le but d'élargir le registre des connaissances mobilisables. Notre ambition visait à faire le parallèle avec les modèles d'ingénierie concurrente et de management de la qualité, issus respectivement des domaines du génie industriel et des sciences de gestion.

Une mise en regard avec ces champs disciplinaires s'est avérée intéressante du fait que la question du renouvellement des modes de conception et de production a déjà fait l'objet de réflexions. De cette façon, nous avons pu éclairer les logiques en place permettant de concevoir un projet ou encore de produire un service de manière collective. Autrement dit,

des logiques au sein desquelles l'usager endosse le rôle d'un acteur « compétent », légitimé par ses savoirs d'usage.

Le cœur de cette thèse a donc été défini autour de la figure d'un usager « compétent ». Il détient, en effet, des savoirs d'usage du fait qu'il pratique « la ville » et utilise ses équipements, ses infrastructures ou encore ses espaces publics. Une connaissance du « terrain » qui lui vaut parfois le titre « d'expert d'usage ». Pour comprendre le renouvellement de l'action publique et définir plus précisément la place et le rôle joué par l'usager au sein d'instances participatives, notre ambition a été de comprendre comment s'effectue le passage de l'implicite à l'explicite ? Comment émerge cette expertise d'usage et sous quelles conditions devient-elle maîtrise d'usage ?

1. L'usager « coproducteur » : émergence d'une nouvelle figure

L'une de nos intentions était de nous interroger sur le renouvellement de l'action publique au regard de la montée d'une participation citoyenne. Notre approche a été de croiser un double constat. Celui d'une démocratie participative encore en recherche de légitimité et celui d'une crise de l'expertise publique traditionnelle, fondée sur les savoirs scientifiques et techniques de professionnels. A la manière des démarches participatives qui ouvrent le système décisionnel à de nouveaux acteurs, cette crise de l'expertise publique favorise l'ouverture de son système de production traditionnelle à de nouvelles formes de savoirs. Dès lors, il apparaît que la recomposition de l'action publique tend à développer un aspect plus collaboratif et favorise ainsi une redistribution des pouvoirs, en faveur notamment de la reconnaissance d'une expertise dite d'usage.

A ce titre, nous avons souhaité nous interroger sur la figure de cet usager-expert dans le but de comprendre dans quelle mesure il peut être appréhendé comme étant « coproducteur » de l'action publique. Au-delà d'être celui qui pratique, il est apparu qu'il s'agissait d'une figure complexe pouvant être appréhendée en tant que citoyen, client ou encore consommateur. L'idée d'un usager-coproducteur a été plus difficile à faire émerger et il nous a fallu regarder du côté du génie industriel pour asseoir sa pertinence en tant qu'acteur « compétent ». Autrement dit, un acteur capable de participer dès l'amont d'un processus de conception ou de production dans le but de partager ses connaissances sur les usages.

Par ailleurs, les degrés d'intensité démocratique étant pluriels, tout comme les figures de l'utilisateur, nous avons constitué une typologie des outils destinés à concerter avec les usagers. De cette manière, nous avons pu montrer qu'il existait des outils spécifiques pour mobiliser une expertise d'usage et faire participer l'utilisateur en tant qu'expert et coproducteur.

Si l'utilisateur coproducteur est d'ores et déjà reconnu dans d'autres champs disciplinaires, il tend à l'être dans le domaine de l'urbanisme, à partir notamment des concepts de concourance, de maîtrise d'usage et de coproduction urbaine. Il permet de répondre aux exigences d'un modèle de production urbaine davantage réflexif et collectif de manière à inciter le passage d'un modèle linéaire, séquencé et rythmé par des solutions prédéterminées à un modèle systémique et négocié.

2. Les impacts substantiels de la participation des usagers

L'une des originalités de notre approche était d'appréhender nos deux exemples de démarches participatives à partir d'une analyse substantielle. Autrement dit, au regard des impacts concrets de la participation des usagers sur les solutions et les orientations retenues pour la planification des déplacements urbains de l'agglomération niçoise mais aussi sur l'amélioration de la qualité du service produit par la RATP.

Dans le cadre de l'élaboration du PDU CANCA, nous avons montré que les propositions portées par les membres des associations oscillaient entre des propositions permettant d'assister à la fois la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre. Ainsi la participation des représentants d'utilisateurs a aidé l'autorité à définir certains problèmes (accessibilité, modes doux, intermodalité). De plus, elle a permis de partager des savoir-faire de manière à faciliter la mise en œuvre d'actions concrètes (organisation de plan de déplacements scolaires, réalisation de plan de déplacements d'entreprises).

Dans le cadre de l'opération des témoins de lignes, nous avons pu montrer que les impacts de la participation des témoins de ligne de la RATP peuvent être de plusieurs ordres. Cependant, ils n'ont d'effets concrets sur l'amélioration de la qualité que lorsque le signalement effectué par le témoin engendre une réponse positive de prise en charge par la RATP. Qu'il s'agisse du signalement d'une information obsolète, d'un équipement type borne

SIEL en panne ou encore de problèmes de propreté, les impacts de la participation des témoins de ligne sur l'amélioration de la qualité de service s'avèrent être réduites à du détail.

3. Les principes d'un modèle de conception collective

La mise en regard avec des modèles de conception collective issus de l'ingénierie concourante et du management de la qualité nous a permis de mettre en exergue une série de principes relatifs à leurs constitutions.

Tout d'abord, **les objectifs relèvent d'une double ambition d'amélioration** qui concerne à la fois la conception, au sens de la réflexion, et la production, au sens de la mise en œuvre. Dans le cadre de l'ingénierie concourante, l'un des principes de la conception collective repose sur l'instauration d'une prise de décision conjointe dès la phase amont du processus. Autrement dit, la prise en compte de l'ensemble des logiques susceptibles d'enrichir le projet dans le but d'une conception plus aboutie. L'intégration des logiques d'usage dès l'amont du processus constitue en effet une opportunité pour améliorer « substantiellement » le projet. Une amélioration notamment due au fait que l'utilisateur s'affiche à la fois comme un initiateur – (mise sur l'agenda de problèmes) et comme un partenaire (propositions de solutions aux problèmes). Dans le cadre du management de la qualité, les objectifs s'inscrivent dans une recherche de l'exhaustivité. Celle-ci vise à profiter du regard de l'ensemble des acteurs de « terrain » et de leur sensibilité de manière à faire remonter l'ensemble des dysfonctionnements relatifs à la qualité de service. Là encore la prise en compte des logiques d'usage vise à appréhender la qualité non plus selon l'univers du prestataire mais aussi selon l'univers du client.

Ensuite, **une plus grande importance des procédures et des façons de faire**. Il ne s'agit pas seulement de se focaliser sur les résultats, autrement dit ce qui est produit, mais aussi de se concentrer sur la forme. Cet intérêt pour la procédure vise à accroître le rôle de la conception et à intégrer de nouveaux référentiels, autrement dit de nouvelles méthodes. En effet, dans le cadre précis du management de la qualité, l'obtention de « bons résultats » relatifs à une qualité de service qui s'avérerait « conforme » n'est plus suffisante. La réponse aux objectifs d'amélioration prônés ci-dessus nécessite donc de développer de nouvelles procédures et façons de faire permettant d'y répondre.

Par ailleurs, les modèles de conception collective favorisent **une ouverture du registre des savoirs**. Ce troisième principe se traduit par une hybridation des savoirs au profit d'une rencontre entre les savoirs des professionnels et ceux des usagers. Une hybridation qui vise alors à ajuster la procédure, ou le projet, au local. En ingénierie concourante, par exemple, cela se traduit par la constitution de groupes multicompétents. La reconnaissance des compétences spécifiques à chaque acteur favorise la collaboration et la gestion du registre des connaissances. De cette façon, une complémentarité entre expertise technique et expérience « pratique » s'exerce. Nous avons pu le constater entre les bureaux d'études et les associations niçoises mais aussi entre les agents RATP et les témoins de lignes. A chaque fois la prise en compte des savoirs d'usage ancre le projet ou la procédure dans le détail et dans le local, spécifiques aux logiques d'usage.

Enfin, **les usagers sont matérialisés et différenciés**. Autrement dit, l'utilisateur parle désormais en son nom propre et n'est plus celui au nom de qui l'on parle. Que ce soit dans le cadre d'une approche concourante ou d'un modèle de management de la qualité, la figure d'un usager-coproduit s'avère donc de plus en plus incontournable. Les pratiques issues du génie industriel favorisent en effet la participation des usagers de manière à renouveler leurs processus de production. Il s'agit de favoriser une innovation par l'usage qui permettrait de faire face à une concurrence toujours plus accrue. Les pratiques issues des sciences de gestion, comme le management de la qualité, passent par la définition d'un rôle très précis joué par l'utilisateur. Aussi, pour favoriser l'accomplissement de ce rôle des outils sont développés, comme par exemple les fiches d'évaluation destinées aux témoins de ligne de la RATP. Par ailleurs, le titre de « témoin » donné aux usagers de la RATP investis dans l'opération accentue d'autant plus l'aspect matérialisé et différencié de l'utilisateur.

4. Les limites de la coopération dans le cadre de démarches participatives relatives au domaine des déplacements urbains

Au regard de nos études de cas, nous avons deux exemples de démarches participatives qui s'apparentent, pour l'un, au modèle d'ingénierie concourante et, pour l'autre, au modèle de management de la qualité. Les caractéristiques de la procédure mise en place pour élaborer le plan de déplacements urbains rappellent les modèles d'ingénierie concourante (accroissement du rôle de la conception dans la planification des déplacements urbains niçois; amélioration d'une prise de décision conjointe dès la phase amont du

L'expertise d'usage, une nouvelle légitimité pour la concertation : application aux déplacements urbains

processus de décision; constitution de groupes multicompetents permettant l'hybridation de savoirs techniques, propres aux professionnels du transport, et de savoirs d'usage, portés par les représentants associatifs; intégration de représentants de la société civile dès la phase de conception), alors que l'opération des témoins de ligne s'apparente à un outil de management de la qualité (les objectifs de l'opération des témoins de ligne visent à améliorer la qualité du service de la RATP; l'opération s'inscrit dans l'évolution du référentiel qualité de l'opérateur; l'opération constitue une procédure engagée dans l'action et ajustée au local; les témoins de ligne sont des usagers matérialisés et différenciés).

Cependant, certaines ambiguïtés demeurent et ne permettent pas d'apprécier ces deux exemples participatifs comme étant des modèles de conception collective « aboutis ». Dans les deux cas, deux clefs de lecture ont été identifiées de manière à mettre en exergue les points de blocage. D'une part, les objectifs assignés aux procédures s'avèrent ambiguës. D'autre part, les rôles des participants apparaissent confus.

En ce qui concerne l'élaboration du PDU CANCA, nous avons pu constater que les différents participants appréhendent à leur manière les objectifs assignés à la démarche participative. Leurs réinterprétations, par chaque individu, les démultiplient et rend d'autant plus confus l'ambition de départ de produire collectivement le document de planification. Seuls les représentants du monde associatif s'inscrivent dans cette direction. Pour les techniciens, il s'agit plutôt d'une obligation législative alors que pour les élus, il s'agit davantage d'une opportunité pour rapprocher les acteurs institutionnels des professionnels du transport. Par ailleurs, le rôle attribué aux bureaux d'études prête aussi à confusion. Reconnus en tant que professionnels des transports, ils sont assimilés à des professionnels de la participation. Par conséquent, ils influencent à la fois le fond et la forme de la procédure. D'une part, leur expertise technique sert de base aux débats des groupes de travail. Cependant, celle-ci s'avère très aboutie, laisse peu de place à la discussion, ce qui réduit d'autant les marges de manœuvres des autres participants. D'autre part, leurs missions de coordination des débats et de prise en compte des remarques s'avèrent problématiques du fait d'outils non appropriés pour y répondre.

En ce qui concerne l'opération des témoins de ligne de la RATP, il ressort tout d'abord que les objectifs de l'opération oscillent entre une ambition d'amélioration de la qualité de service et une opportunité d'amélioration des relations clients. Outre le fait que les objectifs de l'opération s'avèrent confus pour certains, le dispositif se retrouve perverti par certains des usagers. Pour ces derniers, il s'agit davantage d'une opportunité pour protester et s'afficher en tant que protestataires plutôt qu'en tant que partenaires.

5. Trois conditions pour favoriser la constitution d'une maîtrise d'usage : ouvrir la réflexion pour asseoir une ingénierie de l'action collective.

Puisque des limites à la coopération de l'action publique existent, l'usager a du mal à trouver sa place au sein des rouages décisionnels. Néanmoins, nous avons vu qu'un tel acteur permettait d'enrichir substantiellement un projet ou une politique mise en débat. Si des impacts concrets existent, ceux-ci demeurent néanmoins imperceptibles au regard de l'ensemble des participants, et plus particulièrement de l'usager lui-même. Aussi, pour faire en sorte qu'il puisse trouver sa place en tant qu'acteur de la coproduction, il a été nécessaire de réfléchir à la traduction opérationnelle du concept de maîtrise d'usage. Trois conditions apparaissent alors nécessaires à sa constitution.

Une première condition dite de légitimation permet d'asseoir la participation des usagers en tant qu'acteur « compétent ». En effet, sa capacité à participer à la décision prête à controverse et avant même de pouvoir faire ses « preuves » les autres participants s'investissent dans les démarches participatives avec de nombreux *a priori*. Pour dépasser cet état de fait, la mise en place d'un double processus de légitimation s'avère opportun. Il s'agit non seulement de favoriser une autolégitimation, par l'usager lui-même, lui permettant de le conforter dans cette démarche. Il s'agit aussi d'instaurer un processus d'alterlégitimation, par les autres participants, afin d'assurer une reconnaissance mutuelle entre l'ensemble des participants. L'instauration de cette première condition de légitimation vise à reconnaître l'usager comme un acteur compétent, légitimé par ses connaissances. Elle permet alors de dépasser d'éventuels *a priori* qui ont pour effets de reconnaître l'usager pour son statut de citoyen qu'il convient de faire participer par obligation mais qui n'est autre qu'un profane, sans « valeur ajoutée ».

Une deuxième condition de formalisation permet ensuite de passer de l'implicite à l'explicite, autrement dit de la parole des usagers à une expertise d'usage. Parce que cette dernière n'est pas formalisable en tant que tel, un processus de traduction doit s'opérer. Celui-ci passe par l'intermédiaire d'un tiers dont le travail de traduction peut parfois contraindre et entraver la formalisation. Aussi pour palier un tel constat, il s'agit non seulement de s'assurer de la neutralité de cette figure du tiers mais aussi de bien définir au préalable les objets

L'expertise d'usage, une nouvelle légitimité pour la concertation : application aux déplacements urbains

propres sur lesquels doivent porter l'expertise d'usage. L'enjeu de cette définition apparaît d'autant plus important qu'elle permet de mobiliser une approche «glocale». Autrement dit, une approche qui permette à la fois d'assurer une montée en généralité tout en opérant une contextualisation, par une descente en spécificité.

Enfin, une troisième condition de mise en œuvre permet de fixer les règles du jeu des démarches participatives. Les procédures apparaissent parfois équivoques ce qui rend les objectifs confus et les rôles des participants ambigus. Il s'agit donc de promouvoir une ingénierie de l'action collective qui permette de dépasser de tels points de blocage. Une ingénierie qui s'oriente notamment vers la définition d'un objectif commun et consensuel de collaboration ainsi que vers la mise en place de groupes multicompetents. Soit une reconnaissance *a priori* des savoirs spécifiques à chaque participant. Les effets escomptés visent alors à faire en sorte que la constitution d'un triptyque décisionnel permette de promulguer un changement de pratique mais aussi un changement dans la manière de prendre les décisions. Changement qui s'avèrerait alors novateur et non conservateur, comme c'est le cas en l'absence de règles du jeu de la participation.

D'abord corrélée à l'enjeu d'une plus grande acceptabilité sociale, la participation de la société civile à l'action publique invite désormais au renouvellement des pratiques de production urbaine. A partir des concepts de coproduction et de maîtrise d'usage, l'usager de la « cité » peut être perçu comme un acteur compétent, relais des valeurs et des logiques d'usage. Cependant, il convient de s'assurer de la bonne mise en œuvre d'une ingénierie de l'action collective qui permet alors d'asseoir ce rôle de coproducteur de l'action publique. Si l'objet de notre thèse a été d'entamer une réflexion sur les conditions nécessaires pour coproduire l'action publique, du chemin reste encore à parcourir pour définir plus précisément les conditions à faire valoir et à expérimenter pour asseoir une ingénierie de l'action collective. Selon nous, l'enjeu réside dans les transferts avec d'autres domaines. Il s'agit là d'investigations à poursuivre afin non seulement d'approfondir la comparaison avec des modèles de conception et de production collective mais aussi de dépasser une simple mise en regard de principes telle que cela a été menée au cours de cette thèse.

Au-delà des transferts avec le génie industriel et les sciences de gestion, d'autres croisements disciplinaires peuvent aussi être envisagés pour poursuivre la réflexion sur la

participation des usagers à l'action publique. Dans ce sens les travaux de Laurent Dupont sur l'approche collaborative dans les projets urbains³⁶³ permettent la rencontre du génie industriel, de l'ingénierie urbaine et des sciences politiques. Un sujet de recherche comme la participation des usagers à l'action publique invite donc à investir et à entremêler différents champs disciplinaires. Si de tels transferts peuvent enrichir les réflexions, il convient aussi de ne pas perdre de vue ce qui se fait dans les autres champs de recherche. En effet, le sujet de la participation des usagers ou plus largement des citoyens à l'action publique est largement traité sous différentes approches³⁶⁴. Les enseignements qui en sont tirés peuvent ainsi guider les réflexions et les propositions d'actions des travaux en aménagement du territoire de manière à cerner au plus près l'ensemble des réalités d'un tel sujet. De récents travaux de thèse sur la participation des citoyens à l'action publique permettent d'illustrer l'apport d'approches plus ethnographiques, sociologiques³⁶⁵ ou encore politiques. Aussi pour clore nos propos et ouvrir notre réflexion et notre point de vue sur les savoirs d'usage, nous avons choisi de nous intéresser plus particulièrement à trois auteurs dont les travaux mettent davantage en perspective cette question des savoirs d'usage.

Tout d'abord, les travaux de Cécile Cuny sur la participation des habitants dans un quartier de grand ensemble de l'Est de Berlin s'appuie sur une approche ethnographique³⁶⁵. Cette démarche vise à analyser la participation des habitants à partir de leur « point de vue » de manière à l'interroger en tant qu'action politique. La thèse de l'auteur est structurée autour de deux axes principaux : (1) l'appropriation de l'espace urbain et (2) l'engagement politique des habitants. L'auteur montre notamment que leur participation fait émerger différentes formes d'expertises selon que la démarche soit ascendante ou descendante. Dans l'un de ses articles issus de ses travaux de thèse³⁶⁶, Cécile Cuny s'est intéressée aux usages politiques de la participation. Elle révèle ainsi un double processus permettant à la fois la

³⁶³ Dupont Laurent, 2009, *Transfert du génie industriel vers l'ingénierie urbaine : vers une approche collaborative des projets urbains*, thèse de doctorat en génie des systèmes industriels, Nancy Université – Institut National Polytechnique de Lorraine.

³⁶⁴ Les premières journées doctorales réalisées en 2009 par le GIS Participation donne à voir la diversité des champs disciplinaires porteurs de ce sujet de recherche. Sur plus de 80 propositions reçues suite à l'appel à communication, les disciplines majoritairement représentées sont : la sociologie, les sciences politiques, l'aménagement et l'urbanisme, les sciences de l'information et de la communication. Plus à la marge, les sciences de l'éducation, les sciences de gestion, l'anthropologie ou encore le droit public.

³⁶⁵ Cuny Cécile, 2009, *Appropriation de l'espace et prise de parole. Enquête socio-ethnographique sur la participation des habitants dans un quartier de grand ensemble à Berlin-Est*, thèse de doctorat de sociologie, Université Paris VIII et Université Humboldt de Berlin.

³⁶⁶ Cuny Cécile, 2005, «L'habitant comme expert : construction d'un savoir indigène du local dans un secteur de grands ensembles de l'Est de Berlin », communication *Atelier sciences et expertises*, Oxford, maison française d'oxford.

« certification » de l'expertise des habitants mais aussi sa « décertification »³⁶⁷. Dans le cadre d'une procédure de concertation institutionnalisée telle que le conseil des habitants, la participation citoyenne vise à faire remonter des savoirs d'usage. En effet, le programme de lutte dans lequel s'inscrit ce dispositif s'appuie sur le discours du chancelier allemand qui fixe clairement des objectifs managériaux³⁶⁸. L'expertise mobilisée par les habitants permet d'identifier une série de problèmes pour lesquels une action permettrait d'améliorer la vie du quartier. Cette expertise d'usage est ainsi définie par l'auteur comme étant une expertise vers laquelle se tourne les autorités publiques « *lorsqu'il s'agit d'adapter un service ou un dispositif destiné à une catégorie particulière de population (handicapés, drogués, malades, population défavorisée, etc...)* »³⁶⁹. Dans le cadre d'une procédure sans consultation préalable, comme pour le projet de démolition des immeubles au centre du quartier, la participation des habitants n'est pas institutionnalisée et leur expertise « décertifiée ». Autrement dit, les habitants ne sont pas appelés à mobiliser leur expertise d'usage qui légitime habituellement leur participation. Leur mobilisation se fait alors au nom de leur appartenance au quartier et de leur savoir « local ». Cécile Cuny définit cette forme de savoir comme étant « *fondée sur sa condition d'habitant, à laquelle il revêt une dimension culturelle, en assimilant l'habitant à l'indigène ou à l'autochtone.* »³⁷⁰. C'est ainsi que Cécile Cuny avance que la mobilisation du savoir local constitue la modalité d'action principale permettant de légitimer la participation des habitants face aux acteurs extra-locaux. Cette expertise locale peut prendre alors différentes formes. Elle peut être une contre-expertise. Dans ce cadre, l'habitant prend la figure du riverain, mobilisant le même répertoire d'action (savoirs locaux) mais de manière variable, c'est-à-dire à partir d'une contre-expertise qui allie connaissances techniques et spécificité locale. Mais elle peut être aussi une pratique de l'histoire locale, portée par des habitants se considérant davantage comme des témoins.

³⁶⁷ L'auteur fait ici référence au concept de certification proposé par McAdam, Tilly, Tarrow, 2001, *Dynamics of contention*, Cambridge, Cambridge University Press

³⁶⁸ « *Ce programme ne pourra déboucher qu'en s'appuyant sur la plus grande participation possible des citoyens. Les habitants sont les mieux à même de savoir quels sont les problèmes urgents qui affectent leur quartier* », Gerhard Schröder, Rede anlässlich der Eröffnung des Kongresses „Soziale Stadt-Zusammenhalt, Sicherheit, Zukunft, 7 et 8 mai 2002, Berlin, <http://www.sozialestadt.de>, traduction de Eleonore Koehl et Yves Sintomer, Les jurys de citoyens berlinois, Rapport DIV, Berlin, Centre Marc Bloch, juillet 2003.

³⁶⁹ Cuny Cécile, 2005, « L'habitant comme expert : construction d'un savoir indigène du local dans un secteur de grands ensembles de l'Est de Berlin », communication *Atelier sciences et expertises*, Oxford, maison française d'oxford.p.3

³⁷⁰ Cuny Cécile, 2005, « L'habitant comme expert : construction d'un savoir indigène du local dans un secteur de grands ensembles de l'Est de Berlin », communication *Atelier sciences et expertises*, Oxford, maison française d'oxford., p.5

Ensuite, les travaux d'Héloïse Nez sur les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif s'inscrivent dans une approche sociologique³⁷¹. Dans ce cadre, l'auteur a mené une observation participante de trois dispositifs parisiens qu'elle a ensuite mis en regard avec une expérience participative cordouane (Espagne). Tout le travail de l'auteur vise à clarifier la catégorie d'analyse des savoirs citoyens à partir des questionnements suivants : « *Que mettons-nous exactement derrière ce mot ? Que recouvre l'expression de savoirs citoyens lorsqu'elle est mobilisée dans le champ urbain ? Dans quelle optique les acteurs utilisent-ils cette notion ? Sa signification diffère-t-elle lorsqu'elle est mobilisée par des habitants, des associations, des élus ? Pourquoi les chercheurs ont-ils de plus en plus recours à cette expression ? Pourquoi cette question apparaît-elle aujourd'hui et est-elle vraiment nouvelle ? Qu'est ce que l'approche par les savoirs citoyens nous apprend, finalement, de nouveau sur la démocratie participative ?* »³⁷². En somme, sa réflexion sur les savoirs citoyens se construit autour de trois principaux axes : (1) leur constitution et leur mobilisation, (2) leurs interactions et (3) leurs impacts sur la décision. A partir de la construction d'une typologie des savoirs citoyens mobilisables dans l'urbanisme, l'auteur a montré que les savoirs d'usage ne sont pas les seuls savoirs mobilisés par la société civile invitée à participer à l'action publique relative aux projets d'urbanisme. Bien que légitimée par ses pratiques et ses usages, la société civile appuie sa participation à partir d'un argumentaire plus large faisant aussi appel à des savoirs professionnels et militants. En effet, l'auteur montre que « *les individus mobilisent un savoir d'usage sans forcément s'appuyer sur cette seule source de légitimité face aux responsables techniques et politiques. Ils véhiculent souvent, aussi, des savoirs militants qu'ils acquièrent notamment en participant, mais ils ne mobilisent pas tous une expertise technique, plus inégalement répartie. Si le savoir d'usage appartient à tous ceux qui partagent une simple position d'habitant, les savoirs professionnels et militants supposent l'acquisition de compétences, de ressources et de réseaux spécifiques* »³⁷³. Au delà, l'ambition de l'auteur vise aussi à s'interroger sur l'influence de ces savoirs citoyens sur la redistribution des pouvoirs. Pour cela, elle s'appuie sur une seconde typologie des savoirs dont l'objectif vise à comprendre la dynamique dans laquelle ils sont mobilisés par l'autorité. Trois types de savoirs peuvent alors être distingués : (1) ceux directement sollicités par les pouvoirs publics, (2) ceux imposés par les représentants de la société civile et (3) ceux absents de la table des négociations. Si les savoirs d'usage sont ceux sollicités par les pouvoirs publics, une importante partie d'entre eux reste pour autant absente des négociations. Ces savoirs d'usage sont ceux portés par les catégories de population

³⁷¹ Nez Heloise, 2010, *Les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Regards croisés sur les expériences de Paris et Cordoue*, thèse de doctorat en sociologie, Université Paris 8.

³⁷² Ibid., p.5

³⁷³ Ibid., p126

L'expertise d'usage, une nouvelle légitimité pour la concertation : application aux déplacements urbains

minoritairement représentées dans les démarches participatives (femmes, classes populaires, etc.). Aussi, les logiques d'usage représentées au sein de ces instances ne relatent pas l'ensemble des pratiques possibles ce qui réintroduit *in fine* une dichotomie expert / profane au sein même de la sphère citoyenne. Par ailleurs, l'auteur montre que l'ensemble des savoirs des participants, élus et professionnels compris, sont pris dans « *une dialectique entre conflits et effets d'apprentissage. [...] les transferts de savoirs étant nombreux et réciproques entre les différents participants, l'un des résultats de ce dialogue entre savoirs réside dans la qualification mutuelle de tous les acteurs impliqués dans les dispo participatifs et dans la bifurcation des trajectoires individuelles et collectives des citoyens les plus investis* »³⁷⁴ Enfin, l'auteur s'exerce à apprécier les impacts de cette mobilisation des savoirs citoyens et des interactions entre les acteurs sur le processus de fabrication de la ville. Elle montre alors que « *l'intégration, même partielle, d'une diversité de savoirs citoyens à la décision permet une gestion plus efficace et innovante de la ville, mais présente des résultats sociaux ambigus, ce qui est lié aux catégories de population qui mobilisent ces savoirs et aux intérêts qu'elles peuvent véhiculer et légitimer* »³⁷⁵. L'un des résultats de sa thèse est donc de dire qu'il existe une ouverture mais aussi un certain brouillage des savoirs en urbanisme. Selon l'auteur, la « *plus-value de la participation ne se limite pas aux questions d'usage local mais qu'elle peut aussi concerner le fonctionnement de l'administration et la production de la ville dans son ensemble* »³⁷⁶

Enfin, la thèse en science politique de Julien Talpin porte sur trois budgets participatifs menés en France (Morsang-sur-Orge), en Italie (Rome) et en Espagne (Séville)³⁷⁷. L'auteur s'interroge sur les effets des procédures de démocratie participative sur la formation à la citoyenneté par une participation politique. Ses réflexions l'ont amené à s'intéresser plus particulièrement aux différentes formes de savoirs citoyens et à leur confrontation au sein de ces procédures. Au cours de l'un des articles issus de ses recherches³⁷⁸, Julien Talpin montre précisément que les savoirs d'usage restreignent les compétences civiques à une échelle locale. Si l'intérêt des politiques pour les savoirs d'usage permettent d'ouvrir l'action publique à une forme d'expertise profane, cette restriction est risquée, selon l'auteur, puisqu'elle réduit les compétences citoyennes à des compétences locales. La mobilisation

³⁷⁴ Nez Heloise, 2010, *Les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Regards croisés sur les expériences de Paris et Cordoue*, thèse de doctorat en sociologie, Université Paris 8, p.9-10

³⁷⁵ Ibid., p10

³⁷⁶ Ibid., p.343

³⁷⁷ Talpin Julien, 2007, *School of Democracy: How Ordinary Citizens Become Competent in Participatory Budgeting Institutions*, Thèse pour le doctorat de science politique et sociale, European University Institute.

³⁷⁸ Talpin Julien, 2008, « Mobiliser un savoir d'usage. Démocratisation de l'espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatifs », in Fromentin Thomas, Wojcik Stéphanie, *Le profane en politique. Compétences et engagement du citoyen*, L'harmattan.

d'autres types de compétences notamment techniques ou politiques apparaît plus difficile du fait qu'elles sous-tendent une remise en cause de la distribution traditionnelle des rôles, et notamment du schéma représentatif. Les travaux d'Héloïse Nez présentés précédemment s'inscrivent dans la lignée de ceux de Julien Talpin qui identifie lui aussi trois types de savoirs citoyens que sont les savoirs d'usage, les savoirs professionnels et les savoirs militants.

Ces différentes approches permettent une mise en perspective plus large de la notion de savoir d'usage et font ressortir une diversité de compétences pouvant être mobilisées par la société civile. Toutefois, afin de pouvoir en profiter au mieux, un dernier enjeu réside dans l'expérimentation de nouveaux processus. Si la constitution d'une maîtrise d'usage doit passer par trois grandes conditions, comme avancé dans cette thèse, il reste encore à « tester » ces nouvelles règles du jeu de manière à pouvoir s'assurer que les principes avancés permettent bien de générer *in fine* une action collective.

Bibliographie

6T –bureau de recherche, 2008, *L'évaluation de la concertation productive au service d'une politique de déplacements durables en CANCA*, Rapport de recherche pour le PREDIT 3.

Arab Nadia, 2004, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage*, Thèse de l'École nationale des Ponts et Chaussées, spécialité « Urbanisme et aménagement ».

Arnstein Sherry, 1969, « A Ladder of Citizen Participation », *The Journal of American Institute of Planners*.

Asher François, 2001, « La nouvelle révolution urbaine : de la planification au management stratégique urbain », in Masbouni Ariella, *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*, Paris, La documentation française.

Ascher François, 2000, *La société hypermoderne ou ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues.

Averous Bernard et Averous Danièle, 1998, *Mesurer et manager la qualité de service*, INSEP Éditions, Paris.

Barthélémy Carole 2005, « Les savoirs locaux : entre connaissance et reconnaissance », *VertigO*, Vol 6 N°1.

Barthélemy Jean-Roland., 2002, « de la complicité à la vertu : démocratisation du débat sur les transports », in Métropolis n°108-109, *Projets et politiques de transports : expertise en débat*.

Beauquier Sophie, 2003, *Enjeux, contraintes et potentialités des organisations orientées clients. Le cas de deux entreprises de services : ASSUR et la RATP*, Thèse de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, spécialité gestion, économie et sciences sociales.

Baye Eric et Debizet Gilles, 2001, *Des nouvelles problématiques urbaines à l'innovation de l'expertise en planification des transports / déplacements : mise en parallèle et convergence – Allemagne – France – Royaume-Uni*, Rapport de Economie et Humanisme et CERAT pour la DRAST Ministère de l'Équipement du tourisme et du logement.

Beck Ulrich, 2003, *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Flammarion.

Beguïn Pascal, 1997, « L'activité de travail : facteur d'intégration durant les processus de conception » in Bossard Pascale, Chanchevriër Claude et Leclair Pierre, *Ingénierie concourante. De la technique au social*, Editions Economica.

Belorgey Jean-Michel, 1991, « Respect au citoyen », *Esprit*, Mai.

Belorgey Jean-Michel, 1991, « L'utilisateur n'existe pas », *Espace social européen*.

Berger Peter et Luckmann Thomas, 1996, *La construction sociale de la réalité*, Masson / Armand Colin, Paris, deuxième édition.

Bertheleu Hélène et Neveu Catherine, 2004 « De petits lieux du politique : individus et collectifs dans des instances de « débat public » à Tours », *Espaces et sociétés* 2005/4, 123.

Blondiaux Loïc, 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité sur la démocratie participative*, Seuil, La république des idées.

Blondiaux Loïc, 2004, « L'idée de démocratie participative: enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué Marie-Hélène et Sintomer Yves, *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La découverte.

Blondiaux Loïc et Sintomer Yves, 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, volume 15, numéro 57, « Démocratie et délibération ».

Blondiaux Loïc, 2002, « Où en est la démocratie participative locale en France? Le risque du vide », *Les cahiers du DSU*, n°35.

Bossard Pascale, 1997, « Origines et définition de l'ingénierie concourante », in Bossard Pascale, Chanchevrièr Claude et Leclair Pierre, *Ingénierie concourante. De la technique au social*, Economica, Paris, p. 24.

Bourdin Alain, 2001, « Comment on fait la ville, aujourd'hui, en France », *Espaces et sociétés*, n°105-106, pp148-166.

Bossard Pacale, Chanchevrièr Claude, Leclair Pierre, 1997, *Ingénierie concourante. De la technique au social*, Economica, Paris.

Cadiou Stéphane, 2006, « Savoirs et action publique : un mariage de raison ? L'expertise en chantier », *Horizons stratégiques*, n° 1, pp.112-124.

Caelen Jean, Jambon Francis et Vidal Audrey, 2005, « Conception participative : des « Moments » à leur instrumentalisation », *Revue d'Interaction Homme-Machine*, Vol 6, n°2.

Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yannick, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil.

Callon Michel, 1998, « Des différentes formes de démocratie technique. », *Annales des mines*.

Carrel Marion, 2004, *Faire participer les habitants? La politique de la ville à l'épreuve du public*, Thèse en sociologie de l'Université Paris V.

L'expertise d'usage, une nouvelle légitimité pour la concertation : application aux déplacements urbains

Carrel Marion et Rosengerg Suzanne, 2002, *Face à l'insécurité sociale, désamorcer les conflits entre usagers et agents des services publics*, Paris, La Découverte-Syros, « Alternatives sociales ».

Castejon Emilie, 2009, *Marketing public. Vers une optimisation de la relation client. Le cas d'une délégation de service public ST2N Véolia Transport*, Mémoire de fin d'études, Master II Management public, Institut d'administration des entreprises de Nice.

Cefaï Daniel et Joseph Isaac, 2002, *Héritage du pragmatisme. Conflit d'urbanité et épreuves de civisme*, La Tour d'Aigue, édition de l'Aube

Chevalier Jacques, 1992, « regard sur l'administré » ; in Sauvière Michel et Godbout Jacques (sous la direction), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, L'Harmattan, logiques sociales.

Chevallier Michel, 2002, « Expertise et décision : le cas des infrastructures routières et aéronautiques en région lyonnaise », in *Métropolis*, n°108-109 « Projets et politiques de transport. Expertises en débat ».

Cochoy Franck et Gilbert de Terssac, 1999, « Les enjeux organisationnels de la qualité : une mise en perspective », in *Organisations et qualité*, Sciences de la société, n°46, PUM.

Crozier Michel *et alii*, 1975, *The Crisis of Democracy*, New York University Press, New York.

Cuny Cécile, 2009, *Appropriation de l'espace et prise de parole. Enquête socio-ethnographique sur la participation des habitants dans un quartier de grand ensemble à Berlin-Est*, thèse de doctorat en sociologie, Université Paris VIII et Université Humboldt de Berlin.

Cuny Cécile, 2005, « L'habitant comme expert : construction d'un savoir indigène du local dans un secteur de grands ensembles de l'Est de Berlin », *communication Atelier sciences et expertises*, Oxford, maison française d'oxford.

Darses Françoise, 1997, « L'ingénierie concourante : un modèle en meilleure adéquation avec les processus cognitifs en conception », in Brossard P, Chanchevrièr C, Leclair P, *Ingénierie concourante de la technique au social*, Paris, Economica.

Debizet Gilles, 2010, « Crise et mutation de l'expertise en transport et mobilité », in Maksim Hanja, Vincent Stéphanie, Gallez Caroline et Kaufmann Vincent (sous la direction de), *L'action publique face à la mobilité*, L'Harmattan.

Debizet Gilles, 2004, *Déplacements urbains de personnes : de la planification des transports à la gestion durable de la mobilité. Mutation d'une expertise*, Thèse en Géographie-Aménagement, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

Dewey John, 1954, *The public and its problems*, Swallow Press/Ohio University Press Books (1927).

Duarte Paulette, 2008, «Expertise habitante et projet de renouvellement urbain», *Les annales de la recherche urbaine*, n°105.

Dupont Laurent, 2009, *Transfert du génie industriel vers l'ingénierie urbaine : vers une approche collaborative des projets urbains*, Thèse en Génie des systèmes industriel de l'Institut National Polytechnique de Lorraine, Nancy Université.

Eberhard Christophe, 2009 (version provisoire), «Quel droit pour une gouvernance responsable? Les enjeux de la participation, de la traduction, du dialogue et du pluralisme.», *Cahier de propositions*, volet 1 - Forum pour une nouvelle gouvernance mondiale.

Fritsch Philippe, 1985, « Situations d'expertise et « expert-système » », in CRESAL, *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, Actes de la table ronde des 14 et 15 mars 1985, Saint-Étienne.

Gardesse Camille, 2009, « Acteurs politiques et techniques face aux contributions de la société civile dans un projet d'urbanisme: le cas de la concertation pour le réaménagement du jardin des Halles », in *Territoires*, dossier Quelle place pour les « savoirs citoyens » ?; n° 497.

Gardesse Camille et Hoyet Raphael, 2008, «Deux cas de pratiques d'expertise non-professionnelle dans les projets d'urbanisme», *Communication aux 2ème controverses de l'action publique*, «L'expertise en société - l'emprise politique des sciences et techniques», Ecole thématique PACTE-LATTS-EPFL.

Garel Gilles, 1994, *Réduction du temps de conception, concourance et savoirs professionnels : le cas de l'emboutissage dans les projets automobiles*, Thèse de doctorat de l'École Polytechnique.

Garnier Christian, 1987, « Participation du public – un moyen pour mieux planifier, coopération ou information unilatérale? », in Barouch Gilles et Theys Jacques, *L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets*, Cahiers du Germes.

Gaudin Jean-Pierre, 1993, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, Que sais-je ?

Genard Jean-Louis, Jacob Steve, 2004, *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, p. 7.

Ghadi Véronique et Naiditch Michel, 2006, « Comment construire la légitimité de la participation des usagers à des problématiques de santé ? », *Santé publique* 2006/2, n°18.

Godbout Jacques, 1992, « Coproduction et représentation de l'utilisateur », in Sauvière Michel et Godbout Jacques (sous la direction), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, L'Harmattan, logiques sociales.

Gonzales Antonio, 2006, *Mobilier et le PDU d'Ile-de-France. L'innovation dans les politiques de déplacements au risque de la concertation*, thèse de doctorat de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, spécialité aménagement et urbanisme.

Groc Isabelle et Doumenc Ivan., 1995, *Entre habitants et institutions : les associations de quartier en difficulté à la recherche de leur identité*. Roubaix : l'Alma-gare ; New-York : le south Bronx, rapport pour le ministère de l'Aménagement du territoire, Plan urbain et Experalliance.

Grosjean, Thibeaud, 2001, *L'espace urbain en méthode*, Marseille, Editions parenthèses.

Guérin-Pace France, 2006, « Sentiment d'appartenance et territoires identitaires », *Espace géographique*, Tome 35.

Hatchuel Armand 1996, « Coopération et conception collective. Variété et crises des rapports de prescription », in de Terssac Gilbert et Friedberg Erhard, *Coopération et conception*, Octares Editions, pp. 101-121.

Hatchuel Armand, 1994, « Apprentissage collectif et activités de conception », *Revue Française de Gestion*, n°99, pp.109-120.

Herniaux G., 2007, *Le projet à l'écoute de l'utilisateur. La maîtrise d'usage au cœur du projet*, Paris, Insep consulting éditions.

Hirschman Albert O., 1991, *Deux siècles de rhétoriques réactionnaires*, Paris, Fayard.

Huron David, 2001, « Le dilemme de la relation élu citoyen : accroître la légitimité de la politique mise en œuvre ou renforcer la participation des habitants », in Le Duff Robert, Rigal Jean-Jacques et Schmidt Géraldine (dir), *Démocratie locale et management*, Deloz.

Jeannot Gilles, 1999, « Services publics : l'utilisateur, le client, le consommateur », in *Urbanisme*, dossier « L'utilisateur », n°307.

Jemelin Christophe, 2004, *Qualité de service des transports publics et mobilité urbaine : pratiques et représentations analyse comparative franco-suisse*, thèse de l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne pour l'obtention du grade de docteur en ès Sciences.

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

Jouve Bernard, 2007, *Gouvernance, démocratie participative et diversité culturelle : quels enjeux pour les villes ?*, document pour le PREDAT Ile-de-France.

Kalaora Bernard., 1999, « Global expert : la religion des mots », *Ethnologie française*, XXIX, 4.

Kaufmann Vincent et Barbey Julie, 2004, *Politique des transports : un état des lieux de la recherche*, Rapport final DRAST / PREDIT.

Kauv Juliette et Kühn Francis, 1999, *La qualité de service : application aux transports collectifs urbains*, Synthèse INRETS n°34, Paris, p.17.

Lacaze Jean-Paul, 1997, *Les méthodes de l'urbanisme*, Paris PUF, 3^{ème} édition.

Lascoumes Pierre, 2005, « Expertise et action publique », *Problèmes politiques et sociaux*, n°912.

Lascoumes Pierre, 2003, « L'usager, acteur fictif ou vecteur de changement dans la politique de santé ? », *SEVE*.

Lascoumes Pierre, 1998, « La scène publique, nouveau passage obligé des décisions ? Devoirs et pouvoirs d'information dans les procédures de consultation », *Annales des mines*, n°10.

Le Bart Christian et Lefebvre Rémi (dir), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005.

Le Breton Eric, 1999, *L'utilisateur des transports collectifs urbains. Une identité en débat entre réseau et territoires*, Rapport final, Ministère de l'Équipement, des transports et du logement – Direction des transports terrestres.

Lefèvre Christian et Offner Jean-Marc, 1990, *Les transports urbains en question. Usages, décisions, territoires*, Editions Celse.

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

Louvet Nicolas, 2001, « L'élaboration d'une politique publique environnementale. Les temps de la concertation », in Le Duff Robert, Rigal Jean-Jacques et Schmidt Géraldine, *Démocratie et management local*, Dalloz, Paris.

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

Mer Stéphane, 1998, *Les mondes et les outils de la conception. Pour une approche sociotechnique de la conception de produits*, Thèse de l'INPG.

Mermet Laurent, Dubien Isabelle, Emerit Alexandre, Laurans Yann, 2004, « Les porteurs de projet face à leur opposants : 6 critères pour évaluer la concertation en aménagement », *Revue Politiques et Management Public*, Volume 22.

Nez Héloïse, 2010, *Les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif : regard croisé sur les expériences de Paris et Cordoue*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris 8/ Universidad Autonoma des Barcelona.

Nonaka Ikujiro et Takeuchi Hirotaka, 1997, *La connaissance créatrice. La dynamique de l'entreprise apprenante*, DeBoeck Université.

Nonjon M., 2005, « Professionnels de la participation. Savoir gérer son image militante. » *Politix* n°70, p. 89-112.

L'expertise d'usage, une nouvelle légitimité pour la concertation : application aux déplacements urbains

Novarina Gilles, 1998, « La construction des demandes sociales par le projet d'urbanisme », in *Les annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, p. 174.

Offner Jean-Marc, 2006, *Les plans de déplacements urbains*, PREDIT, La documentation française.

Offner Jean-Marc et Pumain Denise, 1996, *Réseaux et territoires : signification croisée*, Editions de l'aube.

Offner Jean-Marc, 1988, « L'expertise locale en transports urbains entre logiques professionnelles et organisationnelles », in *Politiques et management public*, volume 6, n°1

Paquot Thierry, 1999, « Editorial. Dossier, l'utilisateur », *Urbanisme*, dossier « L'utilisateur », n°307.

Pattaroni Luca, 2008, « À la croisée des savoirs. Les politiques publiques entre savoirs conventionnels et savoirs familiers », in Navez-Bouchanine Françoise, Rabinovitch Adriana, *Savoirs sociaux et politiques publiques*, Paris, Armand-Colin.

Paulhiac Florence, 2008, « Débat public et Plan de déplacements urbains en France », in Gauthier Mario, Gariépy Michel et Trépanier Marie-Odile (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Les Presses de l'Université de Montréal

Petit Jérôme, 2002, *L'expert, l'utilisateur, l'acteur et la planification des déplacements. La mobilité à l'intersection de l'expertise scientifique, de l'expérience des usagers et des stratégies territoriales des acteurs de l'aménagement : étude sur la vallée de Chamonix*, Thèse de l'Université Grenoble 1, spécialité géographie.

Pflieger Géraldine, 2003, *Consommateur, client, citoyen : l'utilisateur dans les nouvelles régulations des services de réseaux. Le cas de l'eau, de l'électricité et des télécommunications en France*, Thèse de doctorat de l'École des Ponts et Chaussées, spécialité aménagement et urbanisme.

Pichon Pascale, 2009, « La prise en compte des compétences des habitants et des usagers dans les projets urbains », in Carrel Marion, *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité dans la ville*, L'Harmattan.

Poupeau François-Mathieu, 2009, « Le patrimoine bâti, un nouvel objet de démocratie participative. Experts et profanes dans la mise en œuvre d'une politique concertée de protection du patrimoine à Paris. », *Revue française de sociologie*.

Rémy Jean, 1992, « Si le peuple prenait sa souveraineté au sérieux. Propos hétérodoxes sur la valeur d'usage dans la vie publique. » in Sauvière Michel et Godbout Jacques (sous la direction), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, L'Harmattan, logiques sociales.

Restier-Melleray Christiane, 1990, « Experts et expertise scientifique : le cas de la France », in *Revue française de science politique*, 40ème année, n°4.

Revel Martine, Blatrix Cécile, Blondiaux Loïc, Fourniau Jean-Michel, Hériard Dubreuil Bertrand et Lefebvre Remi, 2007, *Débat public : une expérience française de démocratie participative*, La documentation française.

Rocci Anaïs, 2009, *Changer les comportements de mobilité. Exploration d'outils de management de la mobilité: les programmes d'incitation au changement de comportement volontaire* (VTBC), Rapport de recherche INRETS, financement DGITM-MEEDDM.

Rondin Jacques, 1985, *Le sacre des notables*, Fayard.

Rui Sandrine, 2009, « Quand l'individu (se) débat avec le citoyen. Langages de l'engagement et effets de la participation institutionnalisée », in Carrel Marion, *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyenne dans les villes*, L'Harmattan.

Rui Sandrine, 2004, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin.

Sabatier Paul A., 2004, « Adocacy coalition framework (ACF) », in Boussaget Laurie, Jacquot Sophie et Ravinet Pauline (sous la dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Les presses de sciences po.

Sanguin André-Louis, 1981, « la géographie humaniste ou l'approche phénoménologique des lieux, des paysages et des espaces », *Annales de géographie*, Volume 90, Numéro 51.

Sapin Michel, 1983, *La place et le rôle des usagers dans les services publics*, Paris, La documentation française (Rapport au Premier Ministre).

Sauvière Michel et Godbout Jacques (sous la direction), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, L'Harmattan, logiques sociales.

Scherrer Franck, 2008, « Planification métropolitaine et débat public urbain en France », in Gauthier Mario, Gariépy Michel et Trépanier Marie-Odile (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Les Presses de l'Université de Montréal

Sintomer Yves, 2006, « Du savoir d'usage au métier de citoyen », *Territoire*, n°471.

Subra Philippe, 2008, « Conflits, débat public : les nouveaux défis de l'aménagement du territoire », in Sylvain Allemand, Anne-Marie Fixot, Armand Frémont, et Jean Levêque (sous la direction de), *L'aménagement du territoire : changement de temps, changement d'espace*, Presses universitaires de Caen.

Talpin Julien, 2008, « Mobiliser un savoir d'usage. Démocratisation de l'espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatifs », in Fromentin Thomas, Wojcik Stéphanie, *Le profane en politique. Compétences et engagement du citoyen*, L'harmattan.

Talpin Julien, 2007, *School of Democracy: How Ordinary Citizens Become Competent in Participatory Budgeting Institutions*, Thèse pour le doctorat de science politique et sociale, European University Institute.

L'expertise d'usage, une nouvelle légitimité pour la concertation : application aux déplacements urbains

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

Thiéry Olivier, 2002, « Les modes de certification, de capitalisation et de généralisation des innovations de service : le cas de la ligne 14 », in Joseph Isaac, Thiéry Olivier, Segal Jean-Pierre, Beauquier Sophie, *La mise en service de Météor – ligne 14. Impact socio-organisationnel et transférabilité des innovations technologiques*, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Paris.

Trépos Jean-Yves., 1996, *La sociologie de l'expertise*, Paris, PUF, collection Que sais-je ?

Valette Thomas, 2005, Recherche d'un cadre conceptuel d'aide à la conception collective innovante par l'usage. Proposition de l'outil « glocal » pour la conception d'outils à main et des équipements de travail, Thèse de l'Ecole Nationale Supérieures d'Arts et Métiers Centre de Paris.

Warin Philippe, 1992, « manque le titre de l'article !!! » in Sauvière Michel et Godbout Jacques (sous la direction), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, L'Harmattan, logiques sociales.

Weller Jean-Marc, 1998, « La modernisation des services publics par l'utilisateur », *Sociologie du travail*, vol XL, n°3.

Documents dans le cadre de la démarche participative instituée pour élaborer le PDU

CANCA

Altermodal, 2006, Document technique PDU CANCA lot 1 – Modes doux, accessibilité multimodale-, 91 pages

CANCA - Direction communication, 2007, Revue de presse sur le PDU communautaire, articles de janvier 2007 à avril 2007.

CANCA - Direction Transports, 2006-1 Plan de déplacements urbains communautaires- Présentation de l'enquête publique et pièces administratives-

CANCA - Direction Transports, 2006-2 Plan de déplacements urbains communautaires- projet arrêté le 25 septembre 2006.

CANCA, Direction Transports, 2004-1 Projet PDU – Liste des comptes rendus -, du 08 mars 2004 au 09 juin 2006

CANCA, Direction Transports, 2004-2 Cahier des clauses techniques particulières, 2 juin 2004, 28 pages

CITEC, 2006, Projet PDU première version au 09 février 2006

CITEC, 2005-1, PDU. Présentation aux commune Beaulieu-sur-Mer, Cap d'Ail, Eze-bord-de-mer et Saint-Jean-Cap-Ferrat, le 15 décembre 2005, 2 pages

CITEC, 2005-2, PDU. Présentation à la commune de Villefranche-sur-Mer, le 14 décembre 2005, 3 pages

CITEC, 2005-3, PDU. Présentation à la commune de Cagnes-sur-Mer, le 21 octobre 2005, 4 pages

CITEC, 2005-4, PDU. Présentation aux commune Colomars, Saint-Martin-du-Var, Saint-blaise, La Roquette-sur-var, Castagniers et Levens, le 20 octobre 2005, 3 pages

CITEC, 2005-5, PDU. Présentation à la commune de Saint-Laurent-du-Var, le 20 octobre 2005, 3 pages

CITEC, 2005-6, PDU. Présentation à la commune de Nice, le 18 octobre 2005, 3 pages

CITEC, 2005-7, PDU. Présentation aux commune d'Aspremont, Falicon, Saint-André-de-la-Roche et Trinité, le 18 octobre 2005, 2 pages

CITEC, 2005-8, PDU. Présentation aux commune Beaulieu-sur-Mer, Cap d'Ail, Eze, Saint-Jean-Cap-Ferrat et Villefranche-sur-Mer, le 07 octobre 2005, 3 pages

L'expertise d'usage, une nouvelle légitimité pour la concertation : application aux déplacements urbains

CITEC, 2005-9. PDU. Présentation aux communes de la Gaude, Saint-Jeanne et Vence, le 07 octobre 2005, 3 pages

CITEC, 2005-10, PDU. Présentation aux communes Duranus, Coaraze, Tourrette-Levens, Levens, le 06 octobre 2005, 2 pages

CG06, 2007, Avis sur le projet de PDU CANCA, 10 pages

Collectif « Modes doux », 2005, Mobilités douces et intermodalité dans la CANCA. Propositions soumises à la CANCA pour faciliter l'accessibilité aux modes doux, 32 pages.

DDE06, 2004, Porté à connaissance de l'état, 8 pages

GIR Maralpin, 2007, Observations sur le projet de PDU de la CANCA – observations formulées dans le cadre de l'enquête publique-.

GIR Maralpin, 2006, Plan de déplacements d'entreprises de l'UFR Staps phase 2. Les déplacements des étudiants de l'UFR Staps, spatialisation de l'enquête, analyse de l'accessibilité dans la zone périphérique et propositions d'aménagements favorisant les modes de déplacements respectueux de l'environnement, 64 pages.

Interface Transport, 2006, Document technique PDU CANCA lot 4 – Marchandises-,

Principauté de Monaco - Département de l'équipement de l'environnement et de l'urbanisme, 2007, Avis sur le projet de PDU CANCA, 4 pages

Sareco, 2006, Document technique PDU CANCA lot 2 – Stationnement-.

Systra, 2006, Document technique PDU CANCA lot 3 – Intermodalité -.

Vallouis Philippe, 2007, Point PDU au 10 avril 2007

Vallouis Philippe, 2006-1, Feuille de route PDU au 06 février 2006, 2 pages

Vallouis Philippe, 2006-2, Feuille de route PDU au 06 janvier 2006, 2 pages

Vallouis Philippe, 2005-1, Feuille de route PDU au 10 novembre 2005, 2 pages

Vallouis Philippe, 2005-2, Note sur la démarche PDU suite au comité DGS/DGA du 16 juin 2005, 6 pages

Vallouis Philippe, 2005-3, Note synthétique sur le PDU et son avancement en vue de la réunion du 12 mai 2005 17h DGS/DGA Infrastructures transports, 8 pages

Ville de Nice, Direction générale des Travaux – Direction des Transports et de la circulation, 2000, Plans de déplacements urbains, 130 pages.

VIVA06, 2007, Avis et propositions dans le cadre de l'enquête publique concernant le PDU, 2 pages.

VIVA06, 2006, Pistes d'amélioration du texte provisoire PDU de la CANCA, 7 pages

Concernant le tramway

Association des citoyens Laurentins, 2007, observation suite à l'annulation de la DUP.

Association des citoyens Laurentins, 2007, observation suite à la concertation publique du projet d'extension du réseau de tramway.

CANCA, 2008, Bilan d'étape de la concertation. Un chemin dégagé pour des décisions sereines.

CANCA, 18 juin 2007, Bilan d'étape de la concertation publique préalable à l'extension du réseau de tramway et du site propre bus, Information presse.

CANCA, 2007, Etat d'avancement du projet réseau tramway. Conseil de quartier 17 ouest littoral.

Ingerop, Alfred peter, Citec, 2007, Extension du réseau de tramway, études préalables à la déclaration d'utilité publique. Rapport de Phase 1 : Etudes préalables et concertation. Volume 5 : Bilan d'étape de la concertation.

Mairie de Cagnes-sur-Mer, 2007, extrait du registre des délibérations du conseil municipal, séance du 16 février 2007.

Mairie de Cagnes-sur-Mer, 2007, motion en faveur de l'arrivée du tramway à Cagnes-sur-Mer.

Mairie de la Trinité, 2007, extrait de pétition en faveur de l'extension de la ligne 1 du tramway jusqu'à la Trinité.

Documents dans le cadre de l'opération des témoins de ligne de la RATP

Gilles Dansart, « Usagers : le pouvoir est à prendre » Ville et transports, 9 avril 2008- n°445 p.20 à 31.

Gilles Durand, « Les témoins de ligne obtiennent des résultats », aut-infos Ile-de-France, juillet-août 2008, N°89

Simone Feignier (en contact avec Geneviève Knoll-Duval, relation clientèle CML), « Dialogue avec les associations », Entre Les Lignes, mars 1997, N°69, p.14-15

Geneviève Knoll-Duval et Yves Le Gall, « Les relations avec les associations », Savoir-faire, 1998, n°27, p.9-15

Nadège Lacroix, « Témoins de ligne », CML Développement de l'offre de transport, Juillet-août 2009, Enjeux N°110

Jean Macheras, « Témoins RATP : des voyageurs-acteurs », Fnaut infos Ile-de-France, mars-avril 2001, N°46, p.1-2

RATP, Bilan des relations avec les associations

AUT/RATP, Les témoins de ligne - bilans 2006, 2007 et 2008

« Bilan RATP 2007 d'une société qui grandit avec vous », Le Mag, Mai-juin 2008, http://www.ratp.info/seniorcite/files/mag_seniorcite_15.pdf

AUT, Rapports mensuels des témoignages, de Janvier 2008 à juin 2009.

Abréviations

AAR : associations des amis du rail azuréen

ACF : advocacy coalition framework

ADAAM : agence des déplacements et de l'aménagement des Alpes-Maritimes

ADEME : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

AOTU : autorité organisatrice des transports urbains

APF : association des paralysés des France

ATR : administration territoriale de la république

AUT-IDF : association des usagers des transports d'Ile-de-France

CADAM : centre administratif du département des Alpes-Maritimes

CANCA : communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur

CAPAP : communauté d'agglomération pôle azur Provence ;

CARF : communauté d'agglomération de la riviera française

CASA : communauté d'agglomération Sophia-Antipolis

CCTP : cahier des charges et des clauses techniques particulières

CG06 : conseil général des Alpes-Maritimes

CIFRE : Convention industrielle de formation par la recherche

CIPRA : commission internationale pour la protection des Alpes

CNDP : commission nationale du débat public

CUB : Communauté urbaine de Bordeaux

CVL : conseil de la vie locale

DATAR : délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

DDE : direction départementale de l'équipement

DGA : directeur général adjoint

DRAST : direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique

DTA : directive territoriale d'aménagement

DTT : direction des transports terrestres

EDF : Electricité de France

EPIT : étude préliminaire d'infrastructure de transport

FNAUT : fédération nationale des associations d'usagers des transports

FNE : france nature environnement

FUBICY : fédération des usagers de la bicyclette

GIR Maralpin : groupement interdisciplinaires de réflexion sur les traversées sud alpines et l'aménagement du territoire Maralpin

IDA : institut for defense analyses

IMAGE : Information Multimodale Généralisée dans les Espaces

INSEE : institut nationale de la statistique et des études économiques

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

LCVR : ligue contre la violence routière

LOADT : loi d'orientation sur l'aménagement et le développement des territoires

LOTI : loi d'orientation des transports intérieurs

MOA : maîtrise d'ouvrage

MOE : maîtrise d'oeuvre

MOT : mission opérationnelle transfrontalière

NIMBY : not in my back yard

NTIC : nouvelles technologies de l'information et de la communication

OCC : opérateurs conseillers commerciaux

OGM : Organisme génétiquement modifié

PACA : Provence alpes cote d'azur

PDE : plan de déplacement entreprise

PDES : plan de déplacement scolaire

PDU : plan de déplacements urbains

PLU : plan local d'urbanisme

PTU : périmètre de transports urbains

PREDIT : Programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres

SITC : syndicat intercommunal des transports collectifs

SNCF : société nationale des chemins de fer de provence

SEM : société d'économie mixte

SIEL : système d'information en ligne

SIG : système d'information géographique

SMI : système de management intégré

ST2N : Société des transports de Nice

STIF : Syndicat des Transports d'Ile-de-France

SYMITAM : syndicat mixte de transport des Alpes-Maritimes

RATP : régie autonome des transports parisiens

TC : transports en commun

TCSP : transports en commun en site propre

TCU : transports collectifs urbains

TER : trains express régionaux

VIVA06 : vivre en ville autrement dans le 06 (Alpes-Maritimes)

Annexe

Liste des entretiens réalisés dans le cadre de la démarche participative instituée pour élaborer le PDU CANCA

1. BAYLE Maurice, représentant du collectif prévention cyclisme06, le 13/06/2007
2. BERENGHIER Robert, responsable des services techniques et des grands projets de la mairie de La Trinité, le 18/06/2007
3. BERENGHIER Robert, responsable des services techniques et des grands projets de la mairie de La Trinité, le 20/03/2008
4. BOSSIN Philippe, directeur, Interface transport, le 25/04/2008
5. CHEVRE, Antoine, Chef de projet, Systra, le 22/04/2008
6. CLAUS Jean-Michel, Président de l'association VIVA06, le 17/03/2008
7. COUSINIE Christiane, Présidente de l'association des citoyens Laurentins, le 07/03/2008
8. DELMAS Jean, Président de l'association Droits du piéton, le 10/07/2007
9. DELVAUX Thierry, chef de projet, Sareco, le 05/06/2008
10. FABRE Caroline, Chargée d'études, ADAAM, le 18/06/2007
11. FARAUT Josiane, ancienne présidente du comité de quartier Carabacel, le 12/06/2007
12. GAJERO Mr, Président du comité de quartier Pasteur, le 28/02/2008
13. GASSER Philippe, chef de projet, Citec, le 13/05/2008
14. KHALDI Fatima, Présidente du comité de quartier Bon Voyage, le 07/03/2008
15. LEGAL Georges, Directeur général adjoint des services en charge de la direction de l'aménagement et du développement durable, mairie de Saint-Laurent-du-Var, le 21/03/2008
16. LIONS Georges, Président de la Fédération des commerçants niçois et azuréens, le 14/03/2008
17. LEVERE Bernard et GIOFFREDO Anne, responsables de l'aménagement du domaine à la chambre de commerce et de l'industrie (CCI), le 14/06/2007
18. MAILLARD Frédéric, chef de projet, EFFIA, le 19/06/2007
19. MOLINARI Jacques et GOURMANEL Brigitte, secrétaire scientifique et trésorière de l'association GIR Maralpin, le 12/06/2007.

20. MULLER, direction transport déplacements et stationnement, CANCA, le 15/06/2007
21. NALINO Germain, Président de l'association des amis du rail, le 17/03/2008
22. NEGRE Louis, maire de Cagnes-sur-Mer, Premier Vice-président à la CANCA, le 13/06/2007.
23. NEGRE Louis, maire de Cagnes-sur-Mer, Premier Vice-président à la CANCA, le 19/03/2008
24. PASTOREL Josiane, présidente du comité de quartier du boulevard Victor Hugo, le 13/03/08
25. PAUL Hervé, maire de Saint-Martin-du-var, le 11/06/2007
26. PERRON Michèle, Directrice des chemins de fer de Provence, le 11/07/2007
27. PICHERAL Nicolas, consultant pour Altermodal, le 23/05/2008
28. RESTELLI Alain, président de l'association Ligue contre la violence routière, le 10/07/2007
29. REY Gilles, directeur de Calberson Nice, le 15/06/2007
30. SANZ Alain, adjoint au maire à la ville de Nice, le 07/06/2007
31. SCHUMACHER Maria, ancienne trésorière de l'association VIVA06, le 07/06/2007
32. VALLOUIS Philippe, Chef de projet PDU, CANCA, le 11/04/2007
33. VERDOUCQ André, adjoint au maire de Vence, 20/06/2007

Liste des entretiens réalisés dans le cadre de l'opération des témoins de ligne de la RATP

34. BELAICHE Solange, témoin de ligne, réalisé le 04/08/09, R
35. BODON Daniel, témoin de ligne, réalisé le 27/08/09, R
36. CONSTANIAN Jacqueline, témoin de ligne, réalisé le 18/09/09 R
37. DE BOYER Isabelle, assistante rédacteur, service clientèle métro, réalisé le 27/08/09,
38. DURAND Gilles, responsable de l'opération des témoins de ligne à l'AUT, réalisé le 05/08/09, R
39. ETIENNE Nicolas, témoin de ligne et relecteur pour l'opération des témoins de ligne, réalisé le 01/09/09, R
40. HOURLEQUIN Jean-Marc, témoin de ligne, réalisé le 16/09/09, R
41. JOUANNY Marcel, témoin de ligne, réalisé le 15/07/09, R
42. LACROIX Nadège, responsable des Relations avec les Associations de Consommateurs et d'Usagers des Transports, Département commercial de la RATP, réalisé le 04/08/09, R
43. MACHERAS Jean, fondateur de l'opération, réalisé le 14/10/09
44. MEUNIER Francis, témoin de ligne, réalisé le 24/09/09
45. ODEN Thierry, agent de maîtrise au service clientèle du RER A, réalisé le 26/08/09
46. REULEN Karine, témoin de ligne, réalisé le 17/07/09, R
47. ROMEYER Dominique, témoin de ligne, réalisé le 08/09/09, R
48. ROUANNET Bernard, témoin de ligne, réalisé le 24/08/09, R
49. ROUILLON Valérie, responsable qualité de la ligne 8, réalisé le 09/09/09, R
50. ROULLAU Geneviève, témoin de ligne, réalisé le 23/09/09
51. VITALIS Jimmy, responsable maîtrise du territoire en charge de l'opération des témoins de ligne pour la ligne 1, réalisé le 30/09/09

Glossaire

ACTEUR COMPETENT : acteur détenteur de connaissances et de savoirs susceptibles de servir le projet mis en débat

CONCERTATION PRODUCTIVE : concertation ayant une influence sur les thématiques, les solutions et les dispositifs de mise en œuvre retenus par l'autorité.

DEMOCRATIE PARTICIPATIVE : Ambition politique de faire participer à la prise de décision l'ensemble de ceux qu'elle est susceptible d'affecter

EXPERT : toute personne amenée à occuper à un moment donné une position d'expertise à partir de savoirs mobilisables en situation.

EXPERTISE : mobilisation de savoirs techniques en réponse à une situation problématique

EXPERTISE D'USAGE : expertise qui s'appuie sur le vécu et se fonde sur des savoir-faire liés à la pratique et à l'usage d'un territoire et des composantes qui le constituent.

PARTICIPATION : L'intégration d'un nouvel acteur, comme le citoyen ou l'utilisateur, à un système décisionnel dans le but de profiter de ses compétences et de ses savoirs.

PLUS VALUE SUBSTANTIELLE : Impacts concrets sur les prises de décisions, les orientations et les solutions retenues pour un projet mis en débat.

Table des matières

REMERCIEMENTS	3
SOMMAIRE	4
INTRODUCTION GENERALE	7
1 QUAND L'ACTION PUBLIQUE SE RENOUVELLE ET S'OUVRE A DE NOUVELLES EXPERTISES	9
2 L'EXPERTISE D'USAGE : UN ENJEU DE FORMALISATION, DE RENOUVELLEMENT ET DE TRANSFERT.	12
3 PRESENTATION DU DISPOSITIF DE RECHERCHE	14
3.1 Une recherche PREDIT comme support d'analyse	14
3.2 L'usager compétent, au cœur de la réflexion.	16
3.3 Présentation du travail empirique	17
3.3.1 Présentation de la première étude de cas : la démarche participative instituée dans le cadre de l'élaboration du PDU CANCA.	17
3.3.2 Présentation de la deuxième étude de cas : la démarche participative instituée dans le cadre de l'opération des témoins de ligne de la RATP.	19
3.3.3 Présentation du dispositif méthodologique	19
4 UNE THESE STRUCTUREE EN QUATRE PARTIES	20
1. PREMIERE PARTIE - « L'USAGER COMPETENT », POUR UNE NOUVELLE CONCEPTION DE L'ACTION PUBLIQUE	23
INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE	25
1.1. UNE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE EN RECHERCHE DE LEGITIMITE	28
1.1.1. La montée d'un « impératif participatif »	28
1.1.1.1 Un crescendo législatif séquencé en deux temps	31
1.1.1.2 Une multiplication de dispositifs participatifs en fonction de trois tendances opérationnelles	32
1.1.2. Un impératif participatif qui reste encore à légitimer	34
1.1.2.1 « Le piège de la proximité »	35
1.1.2.2 Une difficile redistribution des pouvoirs	35
1.1.2.3 Une difficile représentativité citoyenne	37
1.1.3. Vers une autre conception de l'action publique : ouverture à de nouvelles formes d'expertise	38
1.1.3.1 Reconfiguration du système d'expertise traditionnel	38
1.1.3.2 Une crise propice à l'ouverture du système d'expertise et à l'intégration de nouvelles formes de savoirs	40
1.2. L'USAGER : UN NOUVEL EXPERT ?	49
1.2.1. L'usager, un acteur à visage multiple	50
1.2.1.1 Du travail des agents au statut de l'usager: évolution d'un chantier de recherche	51

1.2.1.2 Mais qui est l'usager ?	53
1.2.1.3 Émergence d'une nouvelle figure : l'usager – coproducteur ?	55
1.2.2. Faire participer l'usager : quatre outils pour quatre vertus	58
1.2.2.1 Outils au service de l'usager–citoyen : donner son opinion	59
1.2.2.2 Outils au service de l'usager–consommateur : défendre ses intérêts	60
1.2.2.3 Outils au service de l'usager–client : partager un savoir d'usage	64
1.2.2.4 Outils au service de l'usage–coproducteur : Mobiliser une expertise d'usage	66
1.3. NOUVEAUX PARADIGMES, NOUVELLES COMPETENCES : REDISTRIBUTION DES SAVOIRS DANS LE DOMAINE DES DEPLACEMENTS URBAINS	69
1.3.1. L'usager dans le domaine des déplacements urbains	70
1.3.1.1 Évolution de la participation des usagers dans le domaine des déplacements urbains	70
1.3.1.2 Une identité multiple	73
1.3.2. Système d'acteurs et modes d'appréhension des usages	76
1.3.2.1 Les acteurs institutionnels	78
1.3.2.2 Les agences d'urbanisme	79
1.3.2.3 Les opérateurs de transport public	80
1.3.2.4 Les consultants	83
1.3.3. De nouveaux objets propices à une redistribution des savoirs	84
1.3.3.1 Du transport aux déplacements : évolution des paradigmes	84
1.3.3.2 De nouveaux enjeux en faveur d'un meilleur cadre de vie	87
1.3.3.3 Vers une nouvelle division du travail cognitif ?	87
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	92
2. DEUXIEME PARTIE – L'ELABORATION DU PDU CANCA : UNE EXPERTISE D'USAGE, VECTEUR D'INGENIERIE CONCOURANTE	95
INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE	97
2.1. LES DEPLACEMENTS, UNE THEMATIQUE DESORMAIS VOUEE A LA CONCERTATION	101
2.1.1. L'agglomération niçoise, au cœur d'une conurbation urbaine saturée par des déplacements en véhicules particuliers	102
2.1.2. Avant la loi sur l'intercommunalité : un territoire cloisonné, une participation en chambre	108
2.1.2.1 À chacun son PDU ou le modèle d'une planification « égocentrique » : l'exemple du PDU niçois version LAURE	109
2.1.2.1 Quand le tramway est un projet de ville : retour sur une première ligne « niço-niçoise »	113
2.1.3. Après la loi sur l'intercommunalité : quand l'échelle intercommunale oblige à la cohérence territoriale	114
2.1.3.1 Multiplication de projets fédérateurs pour le territoire	115
2.1.3.2 Le PDU communautaire, un projet au service d'une planification concertée	117
2.2. GRILLE DE LECTURE DE LA PARTICIPATION INSTITUEE POUR L'ELABORATION DU PDU CANCA	125
2.2.1. La démarche participative du PDU CANCA	125
2.2.1.1 Des objectifs de partenariat	125
2.2.1.2 Un portage politique multiple mais insuffisant	126
2.2.2.3 La sélection des participants : la quête de l'exhaustivité ?	128
2.2.2. Le processus participatif du PDU CANCA	132
2.2.2.1 Son déroulement : des réunions consensuelles sans homme-orchestre	132
2.2.2.2 Le rôle des participants : une procédure dominée par les bureaux d'études	134
2.2.2.3 La prise de parole : une liberté d'expression	135

L'expertise d'usage, une nouvelle légitimité pour la concertation : application aux déplacements urbains

2.2.3. <i>Les aboutissants de la participation instituée pour le PDU CANCA</i>	137
2.2.3.1 <i>Les modalités de participation : consensuelles selon les élus mais revendicatives selon les techniciens et les associations</i>	137
2.2.3.2 <i>L'expertise : l'expérience de la population au service de l'expertise des bureaux d'études</i>	139
2.2.3.3 <i>La productivité : un apport substantiel imperceptible</i>	141
2.3. LES IMPACTS DE LA PARTICIPATION DES ASSOCIATIONS SUR LES SOLUTIONS ET LES MISES EN ŒUVRE RETENUES POUR LE PDU CANCA	144
2.3.1. <i>Une assistance à maîtrise d'ouvrage : proposition de solutions à mettre en œuvre.</i>	144
2.3.1.1 <i>Des mesures en faveur de l'intermodalité</i>	145
2.3.1.2 <i>Des mesures en faveur du vélo</i>	146
2.3.2. <i>Une assistance à maîtrise d'œuvre : partage de savoir-faire</i>	150
2.3.2.1 <i>Les associations, maître d'ouvrage des déplacements scolaires</i>	150
2.3.2.2 <i>La réalisation d'un PDE déléguée à une association</i>	153
2.4. L'EXEMPLE DU PDU CANCA : ESQUISSE D'UN URBANISME CONCOURANT	157
2.4.1. <i>Les signes d'une ingénierie concourante</i>	158
2.4.1.1 <i>Accroissement du rôle de la conception dans la planification des déplacements urbains</i>	160
2.4.1.2 <i>Amélioration d'une prise de décision conjointe dès la phase amont du processus</i>	161
2.4.1.3 <i>Hybridation de savoirs techniques et d'usage issus d'un groupe de participants multicompetents</i>	163
2.4.1.4 <i>Intégration de la société civile dans le processus de conception</i>	167
2.4.2. <i>Les limites du processus</i>	168
2.4.2.1 <i>Des objectifs équivoques</i>	168
2.4.2.2 <i>L'indiscutabilité des études techniques</i>	170
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	176
3. TROISIEME PARTIE – L'OPERATION DES TEMOINS DE LIGNE DE LA RATP : UNE EXPERTISE D'USAGE, AU SERVICE D'UN SYSTEME DE MANAGEMENT DE LA QUALITE	179
INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE	180
3.1. LA RATP COMME SYSTEME DE MANAGEMENT DE LA QUALITE	183
3.1.1. <i>D'une logique technico-industrielle à une logique de service</i>	184
3.1.2. <i>Une logique de service en faveur d'une politique de concertation avec les usagers</i>	191
3.1.2.1 <i>Genèse de l'opération des témoins de ligne</i>	194
3.1.2.2 <i>Développement d'autres dispositifs pour s'ouvrir à l'utilisateur « ordinaire »</i>	196
3.2. GRILLE DE LECTURE DE LA PARTICIPATION INSTITUTEE POUR L'OPERATION DES TEMOINS DE LIGNE	199
3.2.1. <i>Présentation de la démarche</i>	199
3.2.1.1 <i>Un objectif d'amélioration de la qualité de service en collaboration avec les usagers du réseau</i>	199
3.2.1.2 <i>Une opération portée en partenariat</i>	200
3.2.1.3 <i>Un dispositif ouvert à l'ensemble des usagers du réseau RATP</i>	201
3.2.2. <i>Présentation du processus</i>	202
3.2.2.1 <i>Un dispositif organisé à la chaîne</i>	202
3.2.2.2 <i>Rôle et mission des participants</i>	205
3.2.3. <i>Présentation des aboutissants</i>	209
3.2.3.1 <i>Modalités de participation : positions autour des témoignages-réponses</i>	209

3.2.3.2 Agent de terrain VS témoins de ligne : des expertises complémentaires ?	210
3.2.3.3 Productivité substantielle : le souci du détail	212
3.3. LES IMPACTS DE LA PARTICIPATION DES TEMOINS DE LIGNE SUR LA QUALITE DE SERVICE : DES MARGES DE MANŒUVRES REDUITES AUX DETAILS	215
3.4. L'EXEMPLE DES TEMOINS DE LIGNE DE LA RATP : RENFORCEMENT AMBIGU D'UN SYSTEME DE MANAGEMENT DE LA QUALITE	225
3.4.1. Les indices d'un système de management de la qualité	227
3.4.1.1 Des objectifs d'amélioration de la qualité de service	230
3.4.1.2 Un référentiel évolutif qui permet de répondre aux exigences d'amélioration	232
3.4.1.3 Une procédure engagée dans l'action et ajustée au local	233
3.4.1.4 Des usagers matérialisés et progressivement différenciés	234
3.4.2 Les limites du processus	235
3.4.2.1 Améliorer la qualité de service ou améliorer les relations clients ?	235
3.4.2.2 L'utilisateur : partenaire ou protestataire ?	238
CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE	242
4. QUATRIEME PARTIE – LES CONDITIONS NECESSAIRES A LA CONSTITUTION D'UNE MAITRISE D'USAGE	245
INTRODUCTION DE LA QUATRIEME PARTIE	246
4.1. LES CONDITIONS DE LEGITIMATION	249
4.1.1. L'utilisateur, un acteur victime de « Nymbisme »	249
4.1.2. Construction d'un double processus de légitimation : entre auto et alter légitimation	253
4.1.2.1 Mise en place d'un processus d'autolégitimation par l'utilisateur	254
4.1.2.2 Mise en place d'un processus d'alterlégitimation	261
4.1.3. Les effets de la légitimation : de la reconnaissance d'un statut à la reconnaissance d'un rôle.	264
4.1.3.1 Reconnaissance d'un statut : de l'utilisateur profane	264
4.1.3.2 Reconnaissance d'un rôle : à l'utilisateur compétent	265
4.2. LES CONDITIONS DE FORMALISATION	269
4.2.1. De la parole à l'expertise : les limites de traduction du langage de la connaissance	269
4.2.1.1 Constitution d'une parole d'usage : mobilisation du langage de la connaissance	270
4.2.1.2 Les travers d'une traduction opérée par un tiers	275
4.2.2. Construction d'un processus de formalisation de l'expertise d'usage	280
4.2.2.1 Définir les objets d'expertise propres à l'utilisateur	280
4.2.2.2 Favoriser le passage de savoirs tacites en savoirs explicites : instaurer un processus d'externalisation	283
4.2.2.3 Traduction de la parole en expertise par un tiers	285
4.2.3. Les effets de la formalisation: ou comment profiter d'un double registre	288
4.2.3.1 Les frustrations d'un discours à sens unique	289
4.2.3.2 Descendre en spécificité, monter en généralité	292
4.3. LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE	297
4.3.1. Des procédures équivoques	298
4.3.1.1 Des objectifs détournés par des logiques d'engagement individuelles.	298
4.3.1.2 Des rôles ambigus	300
4.3.2. Promouvoir une « ingénierie » de l'action collective	302

L'expertise d'usage, une nouvelle légitimité pour la concertation : application aux déplacements urbains

4.3.2.1 Porter les objectifs d'une conception collective	303
4.3.2.2 Constituer des groupes multicompétents	304
4.3.3. Les effets de la mise en œuvre:	306
4.3.3.1 L'absence de règles du jeu: vers un changement « conservateur »	306
4.3.3.2 Mise en place d'une ingénierie de l'action collective : vers un changement novateur	309
CONCLUSION DE LA QUATRIEME PARTIE	311
CONCLUSION GENERALE	313
1 L'USAGER « COPRODUCTEUR » : EMERGENCE D'UNE NOUVELLE FIGURE	314
2 LES IMPACTS SUBSTANTIELS DE LA PARTICIPATION DES USAGERS	315
3 LES PRINCIPES D'UN MODELE DE CONCEPTION COLLECTIVE	316
4 LES LIMITES DE LA COOPERATION DANS LE CADRE DE DEMARCHES PARTICIPATIVES RELATIVES AU DOMAINE DES DEPLACEMENTS URBAINS	317
5 TROIS CONDITIONS POUR FAVORISER LA CONSTITUTION D'UNE MAITRISE D'USAGE : OUVRIR LA REFLEXION POUR ASSEOIR UNE INGENIERIE DE L'ACTION COLLECTIVE.	319
BIBLIOGRAPHIE	326
ABREVIATIONS	339
ANNEXE	342
GLOSSAIRE	345
TABLE DES MATIERES	346
TABLE DES ILLUSTRATIONS	351

Table des illustrations

CARTE 1 : CARTE DES SCENARIOS DU PROJET DE TCSP DE NICE COTE D'AZUR – SECTEURS 1 ET 2.	62
CARTE 2 : CARTE DES SCENARIOS DU PROJET DE TCSP DE NICE COTE D'AZUR – SECTEURS 4,5 ET 6.	63
CARTE 3 : RELIEF ET HYDROGRAPHIE DU TERRITOIRE DE LA CANCA ET DE SA PERIPHERIE	103
CARTE 4 : ÉTALEMENT URBAIN DE LA COTE D'AZUR	103
CARTE 5 : LES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION DU DEPARTEMENT DES ALPES-MARITIMES	104
CARTE 6 : LES COMMUNAUTES DE COMMUNE DU DEPARTEMENT DES ALPES-MARITIMES	104
CARTE 7 : CARTE DE LA CANCA – LES COMMUNES DE L'AGGLOMERATION	105
CARTE 8 : NOMBRE DE DEPLACEMENTS EN VOITURE REALISES PAR JOUR ET PAR PERSONNE SUR LA BANDE COTIERE	106
CARTE 9 : AUTORITES ORGANISATRICES DES TRANSPORTS URBAINS ET SYNDICATS INTERCOMMUNAUX DES TRANSPORTS SUR LE TERRITOIRE AZUREEN	109
CARTE 10 : EXTENSION DU RESEAU DE TRAMWAY	116
FIGURE 1 : TRACT PUBLICITAIRE « ALLO MAIRIES » DISTRIBUE PAR NICE COTE D'AZUR	65
FIGURE 2 : CADRE DE REFERENCE DE LA PLANIFICATION DES TRANSPORTS	85
FIGURE 3 : CADRE DE REFERENCE DE LA GESTION DURABLE DE LA MOBILITE	86
FIGURE 4 : LES COMPETENCES « DEPLACEMENTS »	89
FIGURE 5 : USAGERS ET SAVOIR-FAIRE PRATIQUES AU SEIN DU SYSTEME DES COMPETENCES « DEPLACEMENTS »	90
FIGURE 6 : SCHEMA ORGANISATIONNEL DES NIVEAUX DE PARTICIPATION INSTITUTEES POUR LE PDU CANCA	121
FIGURE 7: MODELE DE COMPETENCE DE NIELSEN	164
FIGURE 8: POSITIONNEMENT DES TROIS ETAPES DE LA COLLABORATION SUR LE MODELE DE NIELSEN	164
FIGURE 9 : LES ETAPES DE LA COLLABORATION AU SEIN DES GROUPES DE TRAVAIL DU PDU CANCA	164
FIGURE 10 : CYCLE DE LA QUALITE	191
FIGURE 11: LA CREATION DE CONNAISSANCES AU TRAVERS DE L'INTERACTION SOCIALE	284
GRAPHIQUE 3 : REPARTITION DES TEMOIGNAGES DE DECEMBRE 2009 PAR CRITERES ET PAR RESEAUX	217
GRAPHIQUE 4 : REPARTITION DES IMPACTS POUR DECEMBRE 2009	223
ILLUSTRATION 1 : CAMPAGNE « LA PROPRETE, ON A TOUS UN ROLE A JOUER »	188
PHOTOGRAPHIE 1 : PLACE MASSENA - NICE REAMENAGEMENT DE L'ESPACE PUBLIC DANS LE CADRE DU PROJET DE LIGNE 1 DU TRAMWAY	116
TABLEAU 1 : FICHE ACTION N°19	152
TABLEAU 2 : MODELISATION DE LA QUALITE SELON DEUX VERSIONS	227