

Au-delà d'une concertation manquée, la L2 Nord comme produit de non-débat.

- **Le Guillou Anne ***
- **Baggioni Vincent ***

Le projet de rocade autoroutière L2 à Marseille qui doit relier les autoroutes Nord (A7) et Est (A51) a fait l'objet d'une procédure de concertation sur sa section Nord depuis 2000 par son maître d'ouvrage la Direction Départementale de l'Équipement (DDE 13). Autour d'elle des acteurs institutionnels ou associatifs vont émerger, être associés ou au contraire s'effacer. Il s'agit ici de confronter la stratégie adoptée par le maître d'ouvrage en matière de concertation pour mener à bien son projet à l'émergence d'un interlocuteur associatif, le Collectif L2 Nord, et à ses difficultés à entrer dans le débat.

Au-delà d'une concertation formelle manquée et devenue essentiellement une opération de communication, les forces locales ont effectivement influencé le projet L2

Nord, le plus souvent par leur absence, et parfois au cours d'un processus de négociation in fine. Le maître d'ouvrage a pris très tôt la mesure de la faiblesse des interlocuteurs, et organisé la concertation selon une stratégie de conviction individuelle, au cours d'un phasage extrêmement contraignant.

Ainsi, à mesure que le collectif L2 Nord a tenté de ressembler à ce que les pouvoirs publics attendent de lui (structuré en association, représentant des différents quartiers, capacité de contre-expertise), il a montré de plus en plus sa fragilité, en reconnaissant qu'il ne pouvait mobiliser d'autre interlocuteur ou relais que le maître d'ouvrage lui-même. Constamment en décalage avec le phasage du maître d'ouvrage, le collectif subit plus qu'il ne participe à la procédure institutionnelle de concertation.

Contexte

La ville de Marseille est desservie par trois autoroutes pénétrantes, qui permettent aux automobilistes de traverser rapidement la ville du Nord à l'Est, de l'axe rhodanien (depuis Lyon, Avignon et Aix-en-Provence) vers l'axe littoral (vers Toulon et Nice). Dès les années cinquante, l'idée de construire une rocade qui relierait les autoroutes Nord (A7) et Est (A51) apparaît comme le moyen de doter la ville du périphérique qui fait défaut à une grande métropole et à la fluidité de sa circulation. Le nom donné par l'Etat à ce projet de rocade autoroutière, «L2», résume plus d'un demi-siècle de débats et de controverses entre le pouvoir central, les municipalités successives et les différents partenaires, ainsi qu'au cours des cinq der-

* Association ARENES (Appui, Recherche et Education pour la Négociation Locale sur les EnvironnementS)
11, boulevard National 13001 Marseille

nières années avec les Marseillais, citoyens, habitants ou riverains. Scindée en deux tranches, la L2 dans sa section Est est aujourd'hui en travaux, alors que la L2 Nord sortira vraisemblablement de terre à partir de 2007 (cf. carte). Cette section Nord et les processus d'élaboration du projet final, en œuvre depuis le début de l'année 2000, nous intéressent ici particulièrement même si la L2 Est a souvent constitué une référence, dont l'expérience a nécessairement eu des répercussions sur la



deuxième tranche.

La L2 s'inscrit donc dans un contexte lourd du fait de l'ancienneté du projet, de ses déboires et de l'ampleur des investissements qu'il représente. De surcroît, la violente opposition de la population au projet de la L2 Est, retardant encore les travaux de quelques mois et alourdissant un peu plus l'enveloppe financière, a placé la Direction départementale de l'équipement des Bouches du Rhône (DDE 13), maître d'ouvrage du projet, vis-à-vis de la L2 Nord dans une position ambiguë entre volonté pressante d'aboutir et appréhension d'éventuels obstacles. Placée dans de telles dispositions, la Direction départementale de l'équipement a engagé en 2000 une démarche de concertation autour de laquelle des acteurs institutionnels ou associatifs vont émerger, être associés ou au contraire

s'effacer.

La première étape de concertation porte sur le choix du tracé: au Nord «*les tracés des collines ou des bastides*» ou au Sud le «*tracé de l'ex ZUP n°1*». La variante Nord, en limite de l'urbanisation, touche particulièrement les quartiers de St Joseph, de Ste Marthe et du Merlan (dans le 14^e arrondissement) pour l'essentiel sur des questions paysagères et patrimoniales. Elle mobilise ainsi les acteurs constitués de ces noyaux villageois autour des Comités d'intérêts de quartier (CIQ). La variante Sud, elle, traverse le plus ancien quartier d'habitat social de Marseille sur le tracé d'un «boulevard» urbain ayant des caractéristiques de voie rapide. Elle s'inscrit donc dans des problématiques plus urbaines et sociales. Cinq associations de locataires des cités riveraines se regroupent alors dans un collectif informel avec le soutien d'une structure d'animation dépendant de la Maison des Familles et des Associations du 14^e arrondissement, le «groupe citoyens-logement». En novembre 2000, sur décision du Ministère des Transports, du Logement et de l'Équipement, le tracé Sud est choisi. Il est définitivement arrêté dans sa portion Est sur l'Avenue Salvador Allende (entre le rond-point de Ste Marthe et le rond-point Wresinski) mais reste indéfini pour la jonction à l'Autoroute Nord (section Ouest). Centrées autour de la partie centrale et Est, quatre des associations regroupées prennent le nom de «Collectif Allende».

Il s'agit ici de confronter la stratégie de concertation adoptée par le maître d'ouvrage pour mener à bien son projet à l'émergence de cet interlocuteur associatif et aux difficultés de ce dernier à entrer dans le débat.

La construction d'une légitimité

Dès la seconde phase de concertation sur les 5 variantes de tracé en mai 2001, le collectif Allende cherche à élargir son influence. Une association de protection de l'environnement, sept CIQ et une fédération de CIQ rejoignent à cette période le collectif, qui n'est ainsi plus centré sur l'ex ZUP n°1, mais qui regroupe des associations implantées sur l'ensemble du tracé L2 et même au-delà. A l'image de ce développement,

le groupe prend le nom de «Collectif Allende-Arnavaud-L2 Nord ». L'adhésion des CIQ au collectif est peut-être une manière pour eux, qui s'étaient mobilisés l'année précédente contre le tracé Nord et donc pour le tracé dans la ZUP, d'apporter leur soutien aux associations de locataires dans un souci de solidarité afin qu'ils obtiennent des améliorations du projet.

Le responsable du Collectif témoigne que «*le fait d'associer des associations de locataires et des CIQ a montré que le dossier de la L2 était important. On a fait peur à la DDE*»¹. Historiquement, en effet, les associations de locataires sont implantées dans les cités et les CIQ dans les noyaux villageois, avec des différences dans la composition sociale des populations qu'ils représentent. Les CIQ marseillais n'apparaissent donc pas légitimes pour parler des problèmes rencontrés dans les quartiers d'habitat social, majoritaires sur le territoire traversé.

En outre, le 15 novembre 2001, les cinq associations et les sept CIQ formalisent le collectif en se créant en Association Loi 1901 sous le nom de «Collectif L2 Nord». Le président de l'association argumente sa volonté ainsi: «*Je crois très sincèrement que notre crédibilité, le respect de notre position, de nos actions doit passer par une légalisation qui nous ouvrira les voies de la reconnaissance, de la concertation, de la participation*»². D'une certaine manière, le collectif s'est doté d'une légitimité territoriale forte, basée sur des représentativités anciennes et établies auprès des bailleurs sociaux et de la municipalité. Mais le maître d'ouvrage n'est pas lié par ces systèmes de représentations anciens, et va donc les discuter.

A la recherche de l'habitant.

Ce grand projet s'inscrit en effet dans un contexte social particulier lié à la densité de logements sociaux et au désengagement institutionnel sur ces quartiers depuis une vingtaine d'années. Une part des leaders des associations de locataires de ce territoire a progressivement adopté une attitude désabusée suite aux multiples promesses non tenues ou aux tentatives malheureuses de réhabilitation de l'habitat. Peu enclins à jouer le jeu de la concertation avec la

DDE, ces militants exercés se mobiliseront peu autour de l'infrastructure, ils chercheront plutôt à obtenir des garanties sur des améliorations de l'habitat. Par ailleurs, une grande partie des associations dites de proximité, agissant pour la plupart dans les domaines sociaux, culturels et sportifs, a des difficultés à s'écarter de leur objet principal, pour lequel elles sont reconnues par les pouvoirs publics.

Du fait de ce «désintérêt» d'une partie des leaders associatifs, le collectif se trouve en porte-à-faux pour représenter l'ensemble de la population. Tandis qu'il s'applique à acquérir une compréhension technique du projet, la DDE discute ouvertement sa représentativité et sa légitimité. Le sociologue chargé d'assistance à la maîtrise d'ouvrage expliquera d'ailleurs: «*Il y a des gens qui ont des choses plus ou moins intéressantes à dire*» et «*on a passé des heures entières à parler avec le collectif d'un demi-échangeur, alors que c'est une goutte d'eau...*»³.

En fait, la situation socio-économique difficile du secteur touché par la L2 Nord, ciblé comme prioritaire par la politique de la Ville (quartiers en Développement Social Urbain et en Grand Projet de Ville), a conduit le maître d'ouvrage à adopter une partie des références et méthodes préconisées par ce dispositif. La politique de la ville relativise systématiquement les représentations associatives puisque «*ce sont toujours les mêmes. Ils ne représentent pas toute la population*»⁴. L'association n'est qu'un outil destiné à toucher le vrai habitant, figure abstraite et totale, doué d'une parole authentique, dénué d'intérêt particulier, porteur symptomatique d'une vérité, d'un besoin collectif. Cette préoccupation va amener le maître d'ouvrage à développer une stratégie pour afficher une concertation «de proximité». Ainsi l'action la plus caractéristique consiste à organiser les expositions dans la galerie commerciale du Centre Urbain du secteur. L'image populaire du lieu caractérise la volonté de la DDE de toucher les populations défavorisées. Par ailleurs, le maître d'ouvrage associe les enseignants et les élèves d'une école primaire du quartier et cherche à toucher les associations de quartier, dites particularistes, comme les associations de femmes par exemple.

Les discussions avec le collectif L2 Nord se

trouvent ainsi marginalisées dans le processus de concertation et plus généralement de conduite de projet. Le 4 juillet 2001, la DDE tire un bilan extrêmement négatif de la participation du collectif à la concertation qui vient de s'écouler. Le maître d'ouvrage est déçu par la mauvaise qualité de l'expression du collectif, que son document ne soit pas un bon document de communication, et que finalement le collectif n'ait même pas rempli son rôle d'interlocuteur en n'invitant pas les élus à cette réunion. Mais surtout, la DDE rappelle qu'à ses yeux, l'avis des milliers de personnes qui ont pu voir l'exposition qu'elle a organisée, vaut plus que celui des représentants de la population qui s'expriment dans ce collectif. Cette disqualification en direct a fait l'effet d'une douche froide auprès des membres du collectif, et instauré un rapport de forces très défavorable dont il n'a pas réellement pu sortir.

En effet, suite à cette rupture, le collectif va concentrer son action sur l'acquisition d'un professionnalisme que la DDE lui renvoie comme étant ce qui lui fait défaut pour être écouté. Il affine donc sa connaissance technique du projet au fil de réunions avec les urbanistes de la ville, du GPV et de la DDE ainsi qu'avec l'aide bénévole d'un urbaniste de la Ville à la retraite. En parallèle, il affirme et formalise ce qu'on qualifie souvent d'expertise habitante (ou populaire) en fournissant, aux équipes d'architectes-urbanistes du marché d'études et de définition, un recueil de cartes des pratiques et des usages du territoire traversé par la L2 Nord⁵. Cependant, au-delà de la mobilisation ponctuelle des associations et des habitants organisés pour cette production (une centaine de participants), le collectif emploie toute son énergie et notamment celle de son président à suivre le rythme soutenu de rencontres pour se tenir informé des aspects techniques du projet. C'est pourquoi, alors que le président acquiert une posture de notable et est invité tous azimuts à des réunions, le collectif n'organise aucune action médiatique, excepté un article dans la presse locale (suite aux travaux réalisés dans le secteur pour le passage du tour de France), pour faire connaître sa position et mobiliser plus largement.

A l'époque de la L2 Est, l'interlocuteur⁶ auquel

la DDE avait eu à faire face avait orienté sa stratégie sur 2 axes «*le militantisme et l'influence*»⁷, liés à la personnalité de ses deux responsables. Le collectif de défense avait ainsi développé des relations fortes et constantes avec la presse d'une part et d'autre part interpellé voire mobilisé des personnalités politiques en identifiant en interne les ressources individuelles de chacun, ce que le collectif L2 Nord n'a pas su ou osé faire.

Au-delà des faiblesses propres du collectif et de sa stratégie, trois éléments nous paraissent expliquer l'échec de cette relation, et du processus de concertation en général : la prééminence de la communication au sein de l'équipe du maître d'ouvrage, la contrainte du phasage de la concertation, et enfin les représentations du contexte social.

Communication et stratégie de conviction

On a vu comment la perception du local du maître d'ouvrage est proche des références de la politique de la ville. Cette individualisation du public sous la forme de l'habitant se retrouve parfaitement dans les présupposés de la communication telle qu'elle s'est constituée en domaine professionnel. A certains moments, la DDE a eu pour objectif affiché de «*toucher la ménagère*», c'est-à-dire de diffuser l'information au niveau le plus fin du tissu social (l'individu), mais aussi le plus général (la catégorie d'individus la plus nombreuse ou la plus indifférenciée). Par rapport aux processus décrits sur la L2 Est, on est à nouveau dans une stratégie conversationnelle, identifiée par le Cerfise comme une volonté de «*lier conversation avec le plus grand nombre d'interlocuteurs concernés par le projet*» quitte à en rechercher, mais cette fois avec chacun pris séparément. Les outils de communication utilisés sont plus nombreux et plus riches que sur la L2 Est : le journal de la L2 s'étoffe jusqu'à 8 ou 12 pages, et les expositions circulent à l'intérieur des quartiers.

Cet effort de communication est très étroitement intégré à la conduite de projet, puisque c'est la chargée de communication régionale du Ministère de l'Équipement qui le coordonne. S'il y a des dissensions au sein de la maîtrise

d'ouvrage vis-à-vis de la place que prend la communication, elle n'est jamais discutée ouvertement, dans la mesure où elle sert la stratégie principale du maître d'ouvrage, qui est de convaincre. Très classiquement, sur le projet L2 Nord comme dans la plupart des grands projets, le maître d'ouvrage a déjà évalué les différentes variantes d'un projet au moment de les communiquer. Dans le cas de la L2 Nord, certains points restent ouverts, et de nombreuses discussions ont eu lieu avec les élus concernés réunis dans un comité des élus, sur les conséquences financières de tel ou tel tracé. Cependant, l'urgence de la réalisation de l'ouvrage amène la DDE à réduire les temps de discussions à des moments de validation des choix techniques.

Une concertation par étapes qui déphase

La procédure de concertation mise en place par la DDE se décline en plusieurs phases. Chaque étape officielle de concertation dure quelques semaines, le temps d'une exposition qui soumet généralement au public différents scénarios (3 tracés, puis 5 variantes, puis 3 projets). Le maître d'ouvrage consulte donc la population sur une question bien précise et attend d'elle que sa réponse reste dans le cadre donné. Ainsi, le collectif L2 Nord se trouve souvent en décalage par rapport aux attentes du maître d'ouvrage. Lors de la deuxième étape de concertation, par exemple, alors que la DDE proposait 5 variantes au choix, les associations regroupées dans le Collectif trouvent un point d'entente non pas sur la préférence d'un tracé mais sur la couverture de la future autoroute sur la totalité de son parcours. Ce décalage permanent entre les attentes du maître d'ouvrage et celles du collectif rendent caduques les tentatives de discussion.

Inadaptée à la temporalité locale, la succession de phases de concertation / communication et de phases de silence, correspond au rythme de l'élaboration du projet. La concertation n'est plus seulement une obligation légale, au début (concertation préalable) et à la fin du projet (enquête publique), mais elle donne le rythme du projet et produit des échéances pour le travail technique comme pour les choix financiers : il

faut être prêt pour la phase de concertation qui a été annoncée. Et chaque fin de concertation doit constituer une validation du contenu, une avancée dans la conduite de projet. Ce calendrier affiché part du général (les grands partis d'aménagement) vers le détail (les caractéristiques techniques de l'ouvrage), et impose donc aux interlocuteurs les termes du «contenu» de l'échange.

Cependant, il nous semble qu'un autre calendrier est mis en place, et qui résulte plus directement de la logique propre au territoire dans sa rencontre avec le projet. Ce calendrier, que nous nommerons stratégique, définit les «formes» légitimes de l'échange. Dans le cas de la L2 Nord, les premières phases de discussion étaient consacrées à établir l'intérêt général d'un tracé dans les quartiers d'habitat populaire, qui permettrait de les requalifier. Les formes d'expression légitimes sont les exigences préalables, sur lesquelles le maître d'ouvrage peut engager des promesses de principe. Dans un second temps, et après avoir confirmé le rapport de force déséquilibré vis-à-vis du seul acteur organisé à l'échelle du projet, le maître d'ouvrage cherche à occuper le terrain, et attend de la concertation l'assentiment d'une foule silencieuse⁸. La DDE peut alors dévoiler que les promesses de requalification sont en fait dans les mains du Grand Projet de Ville, nouvel acteur public dans ces quartiers. Enfin, au fur et à mesure que l'enquête publique approche et que les oppositions ponctuelles grandissent, les échanges peuvent finalement se faire sous forme de négociation sur les aménagements directement liés à la route, à la marge du projet. La DDE rencontre les associations de quartier et les CIQ individuellement, et négocie les problèmes de chacun, au cas par cas.

A aucun moment de ce processus, les acteurs locaux n'ont apparemment réussi à peser sur ce calendrier. Les élus d'une part n'ont absolument pas joué le rôle de courroie de transmission entre le local et le centre de décision, dans la mesure où ils avaient le sentiment d'être proches du centre de décision en participant aux réunions du comité des élus, en tant que co-financeurs. C'est ainsi qu'à l'approche d'une élection, ils ont exigé du maître d'ouvrage qu'il ne diffuse pas le choix qu'ils avaient effectué ensemble en faveur d'un tracé, pour que les habitants concernés ne

les sanctionnent pas au moment du vote. Le collectif L2 Nord quant à lui, ne disposant pas de relations d'influence au sein des principales collectivités, est entré dans une relation bilatérale avec le maître d'ouvrage, sans chercher à contourner ce dernier, même dans les moments d'incompréhension. Finalement, le maître d'ouvrage est resté effectivement maître du contenu et des formes de l'échange tout au long du processus. Quelles représentations de la société locale ont sous-tendu ses choix ?

Les effets du contexte social

En position d'imposer largement sa conception de la concertation, le maître d'ouvrage ne maîtrisait pourtant pas, au début du processus, les différentes méthodologies et expériences citoyennes qui ont été mises en place sur le territoire français, ni les recherches menées sur la démocratie locale, et notamment les aspects idéologiques et critiques mis en jeu. C'est en cours de processus, et conjointement avec d'autres projets en cours à Arles notamment⁹ que la DDE a pu acquérir une partie de ces données. Pour autant, le processus de concertation sur la L2 Nord n'a connu aucune inflexion hormis le développement des outils de communication. Il est important de souligner ici le travail de diagnostic établi par le sociologue chargé de l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Deux points principaux ont fondé ses interventions : d'une part, la vie associative dans les quartiers d'habitat social n'est plus aussi dynamique qu'elle l'était à la fin des années quatre-vingt, et d'autre part l'alliance des associations de locataires ("d'en bas") et des CIQ ("d'en haut") est une alliance contre-nature entre des intérêts durablement contradictoires. Ces éléments ont fondé une double disqualification du collectif : il ne peut pas être représentatif d'une population qui n'adhère plus aux associations, et même s'il l'était, il n'est pas viable. Sa composition le destine à ne pas durer.

Plus globalement, le maître d'ouvrage a mesuré en permanence les forces en présence et les capacités de mobilisation de ses interlocuteurs. Dans le souci de se prémunir contre des oppositions tardives, la concertation sur le projet L2 Nord a permis d'identifier les interlocuteurs

avec qui négocier. Ainsi, derrière une façade de concertation très ouverte et malgré un interlocuteur constitué sur l'ensemble du tracé, le projet initial n'aura été modifié que sur certaines sections. En effet, la mobilisation plus importante sur la partie centrale du tracé a permis de valider rapidement le principe de la couverture intégrale de cette portion d'ouvrage, et de consacrer les efforts de la discussion à la requalification urbaine du secteur. En revanche, l'absence d'interlocuteurs sur le secteur Est (Malpassé) a incité la DDE à maintenir la voie en tranchée ouverte, malgré les nuisances sonores, et l'accentuation de la coupure urbaine qu'il était question de résorber. Cette différence de traitement entre deux secteurs comparables, révèle la différence du rapport d'échange entre le maître d'ouvrage et la société locale. A l'Est, la non-couverture est même parfois justifiée par le fait que les tissus urbains seraient différents de part et d'autre de la route, alors qu'il s'agit en fait d'une mince bande d'habitat pavillonnaire dont les résidents ont été les seuls à s'exprimer contre "l'invasion" des populations qui les entourent. Dans ce secteur, il n'y a donc plus de coupure urbaine infranchissable, mais un "fleuve de voitures" le long duquel la ville s'organise... La réactivité sociale des quartiers riverains, liée à la composition sociale et à l'histoire locale des peuplements (instabilité des parcours résidentiels) et des mobilisations (tissu associatif existant), détermine donc, dans ce type de concertation, des différences de traitement de l'infrastructure et accentue les inégalités sociales.

Conclusion

Finalement, durant ces 3 années de concertation autour de la rocade autoroutière L2 et de la section qui traverse le plus ancien parc de logements sociaux de la ville de Marseille, le rapport de force entre le maître d'ouvrage, la DDE 13, les élus locaux et l'association des riverains élargie et la construction d'un éventuel espace de délibération demeure embryonnaire sans jamais réellement émerger.

En effet, en réaction au lancement de la procédure de concertation, un interlocuteur associatif s'est construit à l'image de ce que la DDE 13 attendait de lui à la fois dans sa forme juridique,

sa représentativité et ses modes de relation. Mais alors que le collectif L2 Nord concentrait son action sur les réponses techniques au projet, il passait à côté d'une mobilisation des ressources associatives et politiques locales. Cependant, au-delà des faiblesses propres du collectif et de sa stratégie, trois éléments nous paraissent expliquer l'échec de cette relation, et du processus de concertation en général. En premier lieu le maître d'ouvrage a fait preuve d'un réel effort de communication mais dans un objectif de convaincre plutôt que d'informer. Ensuite, le phasage de la concertation se révèle être très contraignant et le collectif, toujours en décalage, le subit plus qu'il ne s'y inscrit. Enfin les représentations du maître d'ouvrage sur le contexte social et économique des quartiers traversés l'ont amené à faire le choix d'une stratégie de concertation tournée directement vers les «vrais» habitants et non vers ses représentants. Cette disqualification des associations et en particulier du collectif L2 Nord lui permet ainsi de faire l'économie d'une arène de discussion à l'issue incertaine, tout en mettant à son crédit une posture d'ouverture et d'écoute de la population, attitude très valorisante à l'heure où la tendance est à la proximité. Ainsi, au-delà d'une concertation formelle manquée et devenue essentiellement une opération de communication, les forces locales ont effectivement influencé le projet L2 Nord, le plus souvent par leur absence, et parfois au cours d'un processus de négociation *in fine* ■

¹ Entretien avec le président du collectif, septembre 2002.

² Idem note 1

³ Atelier de la réhabilitation, le 8 octobre 2002, sociologue DDE 13.

⁴ Propos d'un chef de projet au sujet du tissu associatif d'un quartier concerné par le L2 Nord.

⁵ Diagnostic participatif du territoire réalisé en ateliers avec l'appui de l'association Arènes.

⁶ Le collectif de défense des marseillais contre les nuisances de la L2. Il regroupe 40 associations en 1995.

⁷ L'évolution des rapports urbains, Cerfise, in «L2 Le sens de la ville», DDE 13, Editions de l'Aube, 1996.

⁸ La personne chargée de la communication pour la DDE explique que «des réunions publiques, on en fait peu car elles sont facilement récupérées par les élus».

⁹ Voir table ronde dans ce même numéro.

Faire Savoirs

n° 4 - juin 2004

Sciences humaines et sociales en région PACA



Dossier Aménagement & Débat public

Coordination : Maurice Olive
Jean-Michel Fourniau

études
Centralités communales

métiers shs
Chargé de mission territorial

thèses
• Décentralisation / Bureaucratie
• Université / Ville

lectures
• Vote en PACA
• Esclavage colonial