

Synthèse de l'étude de cas : Prolongement du tramway « T1 »

1. Présentation du projet dans son contexte territorial

A. Contenu du projet

Le projet a pour objectif de prolonger le tramway T1 pour relier la gare de Noisy-le-Sec à celle de Val-de-Fontenay pour un coût global estimé à 140,25 millions d'euros. Il s'inscrit dans un territoire très urbanisé à forte densité de population puisqu'il concerne les communes de Noisy-le-Sec, Romainville, Rosny-sous-Bois, Montreuil, Fontenay-sous-Bois dans les départements de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Mis en service dès 1992, le premier tronçon de ce tramway relie déjà Noisy-le-Sec à Saint-Denis depuis décembre 2003.

Le prolongement du T1 est inscrit au CPER 2000-2006 dans le cadre du projet « Grand Tram » définissant une rocade tramway de banlieue à banlieue.

B. Enjeux territoriaux

▪ Enjeux régionaux :

En s'inscrivant dans le projet « Grand Tram », le T1 doit contribuer à constituer progressivement dans la proche couronne de Paris un réseau maillé en site propre et relié à l'armature radiale des transports en commun de Paris (RER B et E, métros 5, 7, 11 notamment).

L'objectif est également environnemental dans une région saturée par la pollution atmosphérique. Le but affirmé est donc de limiter le trafic automobile en densifiant les transports en commun de l'agglomération parisienne.

▪ Enjeux locaux :

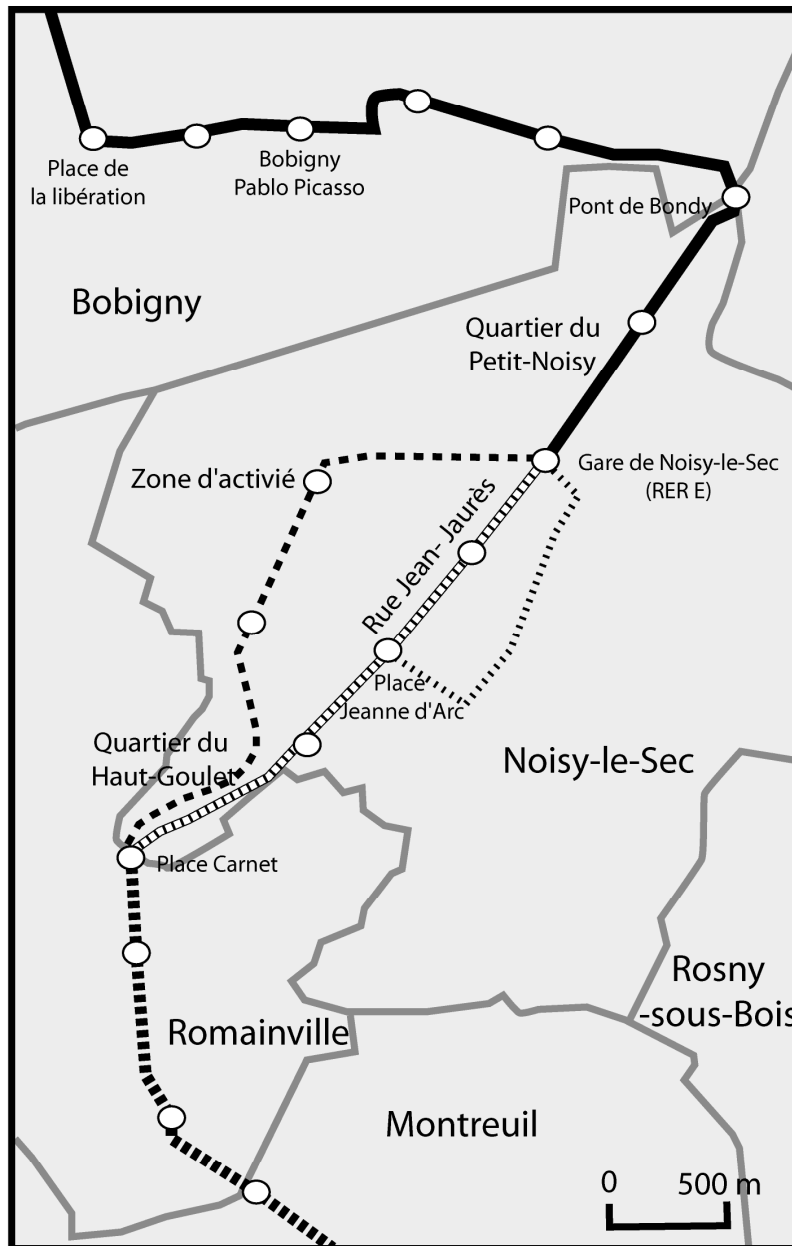
Dans des territoires fortement urbanisés et densément peuplés comme ceux de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, toute nouvelle infrastructure pose un problème foncier important.

Cependant, un enjeu important pour ces deux départements est de promouvoir le développement économique de leur territoire en intégrant le tramway au réseau francilien.

Le tramway doit également permettre de désenclaver certains quartiers défavorisés.

Mais les enjeux de ce mode de transport sont également urbanistiques. Un tel projet est en effet un moyen de requalifier les espaces traversés et de repenser la ville en profondeur.

Schéma de la situation géographique du prolongement du T1 par Noisy-le-Sec en 2006



Source : La concertation relative au prolongement du tramway "T1" entre la gare de Noisy-le-Sec / De Val-De-Fontenay
Lémia Nasri et Véronique Rochefort, Février 2006, IFG, Université Paris 8, pour TDIE

- Tracé existant
- Tracé prévu entre Noisy-le-Sec et Fontenay-sous-Bois
- Schéma de principe prévu par le STIF pour la concertation de 2001
- Tracé 2 proposé par la municipalité de Noisy-le-Sec pour la concertation de 2005
- Tracé 1 proposé par le STIF pour la concertation de 2005

C. Etapes de la concertation

La concertation s'est déroulée en deux grandes étapes distinctes :

- 2001 : concertation préalable associant les cinq communes concernées par le projet, aboutissant à un accord de principe.
- 2005 : concertation spécifique à la commune de Noisy-le-Sec.

Après les élections municipales de mars 2001, une première forme de concertation est organisée pour informer le public et recueillir les avis de la société civile. Elle donne lieu à des expositions et à des réunions publiques. Ainsi, du 26 mars au 29 septembre 2001, 10 réunions ont été organisées par le RATP et la DDE pour le compte du STIF pour présenter le projet au public dans les cinq communes concernées. 400 personnes au total sont présentes lors de ces réunions. Parallèlement, du 24 octobre 2000 au 12 février 2002, sept réunions d'information ont été organisées par les mairies.

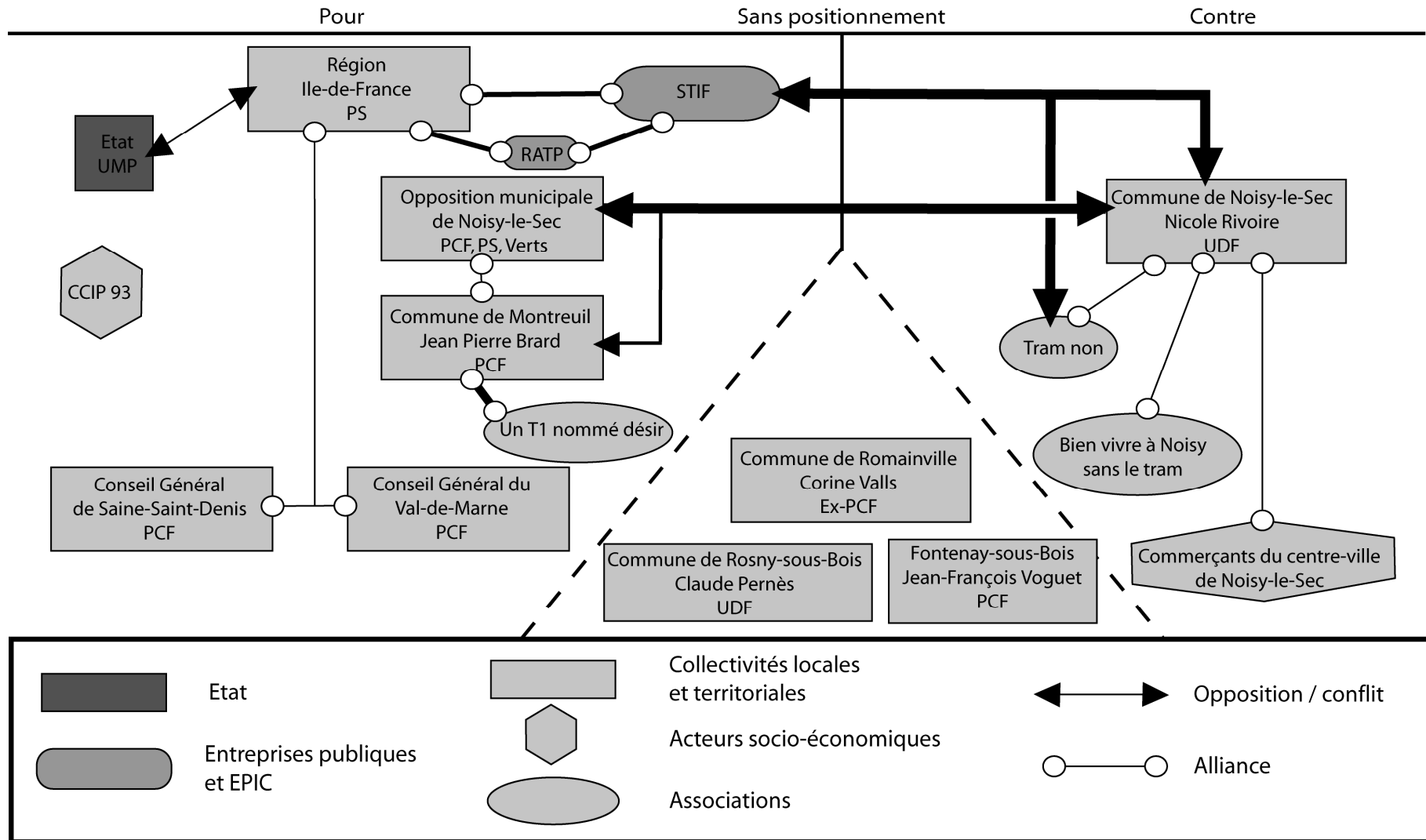
Au terme de cette première étape de concertation, le 10 octobre 2002, un premier schéma de principe est adopté par le STIF. Concernant Noisy-le-Sec, il propose un tracé dissocié passant par le centre-ville.

En janvier 2003, Nicole Rivoire est élue (UDF-Liste d'intérêt communal) à la mairie de Noisy-le-Sec. Son programme se base notamment sur le rejet du schéma de principe proposé par le STIF. Suite à sa victoire électorale, elle fait pression sur le Syndicat pour obtenir un réexamen du tracé du T1 dans sa commune. Le Syndicat confie au bureau d'étude SETEC le soin de mettre en place un comité de pilotage incluant les communes et le STIF. Deux tracés sont alors retenus :

- Le tracé 1 passant par le centre ville de Noisy-le-Sec, dans les quartiers les plus commerçants et les plus densément peuplés, est proposé par le STIF. Il reprend pour l'essentiel le Schéma de Principe mais son tracé n'est pas dissocié au niveau de la rue Jean Jaurès.
- Le tracé 2 passant par la zone d'activité ouest de la ville est proposé par Nicole Rivoire.

Du 12 septembre au 10 octobre 2005, le STIF lance une concertation spécifique au passage par la ville de Noisy-le-Sec et le 22 septembre 2005 a lieu dans cette commune une réunion publique réunissant les partenaires du projet et la population. Plus de 800 personnes y assistent et notamment de nombreux opposants au projet. Du fait de l'absence de consensus entre les différentes parties en présence, cette concertation échoue et le prolongement du T1 reste entièrement bloqué à ce jour.

Schéma d'acteur de la réalisation du Tracé 1 proposé par le STIF Position en janvier 2006



2. Analyse du mouvement de contestation

A. Composantes

La contestation associative se concentre essentiellement à Noisy-le-Sec. Après la présentation du projet par le STIF en 2001, des mouvements spontanés de commerçants et de riverains se sont formés. L'opposition s'est ensuite organisée à travers deux associations : « Tram-non » et l'association « Bien vivre à Noisy sans le Tram ». Ces associations ont joué un rôle déterminant dans ce dossier puisqu'elles sont à l'origine de la contestation.

L'association Noiséenne « Tram-non » est la plus importante et la plus active dans la contestation du projet du STIF. Elle a été créée en juin 2001 lors de la phase de concertation préalable. Elle est présidée par Madame Ego-Chevassu. Elle est un agrégat d'oppositions différentes regroupant des commerçants, des riverains ainsi que des militants écologistes opposés au prolongement du T1 ou plus simplement au tracé proposé par le STIF.

L'association « Bien vivre à Noisy sans le Tram » est essentiellement composée d'habitants du quartier du Haut-Goulet. Elle est totalement opposée au passage du tramway par Noisy-le-Sec puisque la position géographique de leur quartier fait que le T1 passera à proximité de leurs habitations quel que soit le tracé choisi.

Notons que face au blocage du passage du T1 à Noisy-le-Sec, une association a été créée en décembre 2005 dans le cadre des conseils de vie locale de Montreuil pour soutenir le projet : « un T1 nommé désir ». Elle rassemble des habitants des cinq communes concernées par le projet ainsi que des élus des conseils généraux et des municipalités favorables au projet. Présidée par Michel Ossakowski, son objectif est de fédérer le plus d'habitants possible autour de la défense du tracé 1 tel qu'il a été présenté par le STIF en 2003.

Une autre association agit quand à elle à l'échelle de l'Est Parisien : ADTCEP. Elle est pour le projet de tramway mais elle plutôt favorable au tracé 2 proposé par la mairie de Noisy-le-Sec.

Le Comité de Quartier du « Haut Goulet » s'est également prononcé contre le passage du tramway par Noisy. Le Comité de Quartier « centre-ville-gare » dont les membres sont plus partagés n'a quant à lui pas pris position.

B. Facteurs de mobilisation

L'opposition de « Tram-non » et de « Bien vivre à Noisy sans le tram » peut s'apparenter à un NIMBY puisqu'elle correspond au rejet d'un projet d'intérêt général pour des raisons de protection du cadre de vie. Le but de ces associations est en effet de protéger le centre de Noisy-le-Sec des nuisances (report de circulation, problème de desserte des commerces, vibrations, bruits, etc.) qu'engendrerait le tramway tant lors de son fonctionnement que lors de sa construction. De plus, le passage du tramway par la rue Jean Jaurès rendrait techniquement difficile les livraisons pour les commerçants. Outre les facteurs techniques, les facteurs sociaux sont également à considérer. Ainsi, la représentation par les habitants d'un « Noisy-Village » leur semble incompatible avec le changement de paysage engendré par le tramway ainsi qu'avec l'éventuelle arrivée d'une population extérieure à la commune pouvant parfois être considérée comme une source potentielle de problèmes. Enfin, la commune de Noisy-le-Sec est déjà bien équipée en transports collectifs. La rue Jean Jaurès est d'ailleurs desservie par une ligne de bus efficace : le Mobilien 105. Les habitants de Noisy ne ressentent donc pas nécessairement le besoin de développer les transports en commun dans leur commune.

La mémoire du territoire a également un fort impact sur l'importance de l'opposition au tramway. La réalisation du tronçon dans le « Petit-Noisy » (entre la RN 3 et la gare de Noisy) s'est déroulée sur les mêmes bases : le maître d'ouvrage a proposé un tracé unique, une association locale (l'ADRAGAN) s'est opposée au tracé mais, malgré la proposition d'un tracé

alternatif elle n'a pas été écoutée. Le projet du maître d'ouvrage a été déclaré d'utilité publique et a été inauguré en décembre 2003. Cet épisode a donné une image très négative du STIF aux habitants de Noisy qui ont eu le sentiment de ne pas être écoutés et d'avoir été mis devant le fait accompli. De plus, les travaux entre la RN 3 et la gare de Noisy ont eu un impact fort sur le cadre de vie des habitants et sur les commerces (expropriations et persistance de dents creuses dans le front urbain appartenant toujours à la RATP et détériorant le paysage).

Un facteur essentiel de la contestation vient des erreurs du STIF. En effet, celui-ci a présenté aux premières réunions de concertation en 2001 un projet unique sans alternatives. Ce manque d'alternative a été décisif dans la création de l'association « Tram-non » qui avait alors le sentiment d'être mise une nouvelle fois devant le fait accompli. D'autant que le projet présentait un tracé précis pré-établi plutôt qu'un fuseau négociable. La deuxième erreur du STIF vient du fait qu'il a retardé la concertation du prolongement du T1 en 2001 pour que les élections municipales soient passées. La concertation a donc commencé alors que les travaux entre Bobigny et la gare de Noisy-le-Sec étaient en cours. Les habitants de Noisy-le-Sec ont donc été affectés par les nuisances occasionnées par le chantier du tramway alors que la concertation battait son plein, ce qui a joué en défaveur du tramway.

Enfin, une erreur de Jean Louis Mons, ancien maire de Noisy-le-Sec, a accru les craintes de la population. En effet, après que le STIF ait présenté son Schéma de Principe, le maire a proposé la mise en place d'ateliers de concertation thématiques. Cette annonce a éveillé l'intérêt des habitants. Ces ateliers ont été installés, mais les réunions suivantes n'ont jamais eu lieu. Cette non-concertation locale a rendu les opposants au projet et certains habitants méfiants. Ils ont alors une nouvelle fois eu l'impression que la décision était prise d'avance.

Le premier facteur de mobilisation de l'association « Un T1 nommé désir » est le refus par la nouvelle majorité de Noisy-le-Sec de voir passer le tramway par le centre-ville comme le STIF le prévoyait dans son schéma de principe. Des facteurs essentiellement électoraux sont à l'origine de ce mouvement de soutien au projet du STIF.

C. Discours, arguments et modes d'action- évolution

Le nom de l'association « Tram non » marque une opposition à la campagne de la RATP de 2001 « Tram-ouais... ». Au départ, l'opposition portait sur le principe même du passage du tramway par Noisy-le-Sec. Cependant, même si l'association peine à trouver une position commune, son opposition s'est peu à peu portée sur le choix des tracés proposés par le STIF. Même si elle rejette les deux propositions de tracé, l'association se prononce pour l'étude d'une « troisième voie ».

La stratégie de l'association a consisté dans un premier temps à se faire connaître et à s'imposer aux décideurs locaux comme un interlocuteur à part entière par des actions fortes mais légales comme la prise de parole lors d'un conseil municipal de Noisy-le-Sec en juin 2002. Lors de ce conseil municipal, sa présidente, Madame Ego-Chevassu a lu une lettre du STIF indiquant que la décision était déjà prise par lui-même et le maire de Noisy-le-Sec, Jean-Louis Mons, de réaliser le tramway selon le Schéma de principe. Le but de cette intervention étant de démontrer aux habitants de Noisy que le STIF et la Municipalité pratiquaient la politique du fait accompli.

Dans un second temps, pour montrer sa bonne volonté et sa capacité à formuler des propositions, elle s'engage dans une logique de contribution au débat en faisant des propositions de choix alternatifs tant sur le tracé que sur le type de tramway devant être utilisé (tram-pneu du type du Trans-Val-de-Marne). L'association cherche alors à nouer des alliances avec d'autres associations plus importantes comme ADTCEP notamment pour réaliser des expertises. Mais cette stratégie n'a pas fonctionné.

L'association « Un T1 nommé désir » a été créée à la suite de la signature par 2500 personnes (dont beaucoup de montreuillois) d'une pétition en faveur du tracé proposé par le

STIF. Elle vise à organiser des échanges et à coordonner les actions des acteurs favorables au prolongement du T1. Le mode opératoire de cette association emprunte les techniques des mouvements d'oppositions de riverains ou d'écologistes employées ailleurs : distribution de tracts, signature de pétitions. Elle utilise également certains moyens employés par les opposants au projet pour mettre à mal leur argumentaire. Ainsi, face à une enquête d'opinion téléphonique commandée par Nicole Rivoire, maire de Noisy-le-Sec, faisant état du refus de la population de la commune du schéma de principe proposé par le STIF, l'association a commandé à son tour un sondage montrant exactement le contraire : l'acceptation du tramway par les noisiens.

L'association ADTCEP est plus en retrait. En 2001 elle était pour le tracé proposé par le STIF et, en 2005, elle est pour le tracé 2 proposé par la mairie de Noisy-le-Sec. Son objectif est de favoriser les déplacements de banlieue à banlieue et d'augmenter les interconnexions avec le RER et le métro. Elle veut donc que le prolongement du T1 soit réalisé le plus rapidement possible, quelque soit le tracé retenu.

3. Analyse des pratiques du maître d'ouvrage

A. Présentation de la maîtrise d'ouvrage

Le STIF est l'autorité organisatrice des transports de la Région Parisienne. A ce titre, il est pilote de l'opération. Il coordonne donc les actions des maîtres d'ouvrage techniques du projet : la RATP, la DDE, les Conseils Généraux de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. C'est également le STIF qui est chargé de la mise en place de la concertation depuis le début du projet. En 2001, le Conseil Régional entre au conseil d'administration du syndicat. Depuis 2005, dans le cadre de loi de décentralisation, le Conseil Régional a une représentation majoritaire au sein du conseil d'administration du STIF et Jean-Paul Huchon (PS), président du Conseil Régional en prend la tête. Le Conseil Régional d'Ile-de-France est donc le principal financeur du STIF.

Dans le cadre de ce dossier, les difficultés rencontrées par le maître d'ouvrage sont d'ordre technique mais également culturel.

• Difficultés culturelles

Dans le cadre du programme « Grand Tram », la RATP, à la demande du STIF avait déjà prévu un tracé précis de l'ensemble de la rocade au début des années 1990. Le STIF a confié la réalisation des études préliminaires du prolongement du T1 à la RATP et à la DDE de Seine-Saint-Denis. Le projet a donc d'abord été défini techniquement. Ces études techniques ont conduit à la définition d'un tracé unique pour le prolongement du T1. Lors des réunions de mars 2001, le projet prévu par le STIF ne propose donc pas d'alternative. De plus le STIF en définissant un projet spatialement précis s'inscrit dans une logique de tracé et non dans une logique plus souple de fuseaux. En laissant à la RATP et la DDE le soin de préparer le projet, l'aspect technique du dossier a été favorisé. Le STIF s'est donc enfermé dans le piège d'un processus décisionnel descendant alors que la concertation suppose que ce processus soit ascendant pour que les difficultés de terrain puissent être anticipées.

De plus, pour caractériser les réunions de 2001, le STIF a utilisé le terme de « concertation préalable » prévu par l'article L.300-2 du code de l'urbanisme. Le Syndicat s'est donc limité à la mise en place d'une concertation définie par la loi. Dès lors, il semble que la concertation soit plutôt perçue par le STIF comme une règle subie que comme un moyen d'associer la société civile au projet. En outre, cet article indique que la concertation doit permettre aux associations et à la population de s'exprimer. Mais, la société civile s'est peu mobilisée lors des premières réunions et les associations se sont organisées au fur et à mesure des

débats. Le STIF, en ne cherchant pas à définir les acteurs potentiels en amont de la contestation a généré un mouvement de contestation à son projet qu'il n'a pas pu contrôler.

- **Difficultés techniques**

En 2005, le transfert du STIF de l'Etat à la Région Ile-de-France est délicat. Les deux institutions n'arrivent pas à se mettre d'accord sur les transferts des recettes et des dépenses du syndicat. Ce blocage a entraîné la suspension des activités du conseil d'administration du STIF du 1^{er} juillet 2005 au 15 mars 2006 et a ainsi accru la complexité de sa tâche.

B. La concertation mise en place

Le STIF a intitulé les réunions de mars 2001 « concertation préalable ». Du 26 mars au 29 septembre 2001, dix réunions ont été organisées dans les cinq communes concernées par le projet par la RATP et la DDE pour le compte du STIF. Le STIF a envoyé des documents d'information dans toutes les boîtes aux lettres des Noiséens et a diffusé des avis dans la presse. Pour annoncer l'organisation de ces réunions, il s'est appuyé sur les mairies qui ont mis en place des panneaux d'information et laissé les brochures d'information du syndicat à la disposition de la population. Le STIF a donc laissé la RATP et la DDE présenter le projet et s'est largement appuyé sur les mairies (alors toutes favorables au projet) pour communiquer sur le projet. Il n'était alors pas totalement investi dans la concertation et n'a pas pu contrôler l'ensemble du processus de concertation.

Fin 2003 et face à la remise en cause du schéma de principe par la mairie de Noisy-le-Sec, le STIF veut reprendre le contrôle du dossier et relancer la concertation. Il confie au bureau SETEC le soin de former un comité de pilotage associant les communes (dont Noisy-le-Sec) et le Syndicat. Les deux tracés sont définis.

En août 2005, le STIF distribue le dossier de concertation complémentaire de Noisy-le-Sec dans les boîtes aux lettres de tous les Noiséens. Un avis est diffusé dans la presse (Le Parisien, Libération) ainsi que par voie d'affichage en mairie, dans les stations de bus et les gares. Une exposition présentant le projet et les tracés étudiés est mise en place à la mairie de Noisy-le-Sec du 10 septembre au 10 octobre 2005. Une adresse de courriel et une page spécifique sont mises en place sur le site Internet du STIF et un registre est également mis à la disposition des Noiséens dans leur mairie pour y consigner leurs avis. Le 22 septembre 2005 la réunion publique sur le sujet est organisée.

C. Discours et arguments du maître d'ouvrage

Outre la volonté de démontrer la fiabilité, le confort et la rapidité du tramway, le STIF a le triple objectif de convaincre l'ensemble des habitants de Noisy, de rassurer les commerçants et de comparer les avantages du tracé 1 face au tracé 2. Son argumentaire est donc orienté dans ces trois directions :

- **Convaincre les habitants**

Pour le STIF, le schéma de principe est un moyen d'« apaiser » le centre ville de Noisy-le-Sec. Cela signifie qu'en réduisant la circulation automobile et en requalifiant la rue Jean Jaurès, le tramway rendrait le centre-ville plus calme et permettrait aux Noiséens de se le réapproprier. Le but de cet argumentaire est de contrer l'argument selon lequel le tramway risquerait de détruire le « Noisy-village » tel que la population se le représente.

- **Rassurer les commerçants**

Les commerçants ne sont pas forcément les opposants les plus actifs mais ils restent des leaders d'opinion très influents. Le STIF tente de leur démontrer que le tramway est un moyen de redynamisation du centre-ville et donc de leur activité. Les arguments du STIF concernant la phase des travaux sont moins développés. Or, il s'agit là d'une des principales craintes des commerçants.

- **Comparer le tracé 1 et le tracé 2**

Le STIF tente de démontrer que le tracé 1 permettrait également de développer la Zone d'Activité Ouest de Noisy qui serait alors desservie par une ligne de bus supplémentaire. L'objectif de cet argument est de contrer l'argumentaire de la mairie de Noisy-le-Sec selon lequel le tracé 2 aurait pour principal avantage de développer cette zone.

Le STIF fait valoir qu'il est le plus compétent en matière de transports en communs puisqu'il est l'autorité organisatrice des transports d'Ile-de-France. Pour lui, ce statut suffit à justifier la qualité du tracé 1. Cette attitude combinée à la résistance de la mairie de Noisy-le-Sec et des associations opposées au projet a abouti à l'échec de la concertation de 2005 ; les deux acteurs ne voulant pas changer leur positionnement.

4. Analyse du rôle des élus locaux

A. Position réelle et prise de position publique

En 2001, après la première présentation du projet du STIF, deux positionnements apparaissent :

- Corinne Valls, maire ex-PCF de Romainville est contre le prolongement du tramway tout comme Nicole Rivoire, alors dans l'opposition au Conseil Municipal de Noisy-le-Sec.
- Jean Louis Mons (PCF), alors maire de Noisy-le-Sec ainsi que les groupe verts et socialistes de la commune sont pour. Les maires Montreuil (Jean-Pierre Brard, PCF), Rosny-sous-Bois (Claude Pernès, UDF), Fontenay-sous-Bois (Jean-François Voguet, PS) ainsi que les départements de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne se positionnent également en faveur du projet.

En 2005, le principe de prolongement du T1 n'est pas remis en cause par les élus locaux. L'opposition se concentre sur le choix du tracé :

- Nicole Rivoire, la mairie de Noisy-le-Sec, constitue l'unique opposition politique au tracé 1 proposé par le STIF. Elle se prononce pour le tracé 2 passant par la zone d'activité ouest de la commune.
- Corinne Valls, maire de Romainville, Claude Pernès, maire de Rosny-sous-Bois ainsi que Jean-François Voguet, maire de Fontenay-sous-Bois ne se prononcent pour aucun tracé spécifique. Ils sont cependant pour le T1 et souhaitent qu'il soit réalisé le plus rapidement possible.
- Le PS et les Verts (avec certaines nuances) de Noisy-le-Sec ainsi que Jean-Pierre Brard, député-maire de Montreuil sont pour le tracé 1.
- Les communistes de Noisy-le-Sec sont pour le schéma de principe initial.

Du fait de sa forte opposition au STIF et de la situation géographique de sa commune, Nicole Rivoire et sa majorité sont donc des acteurs centraux de l'opposition au prolongement du T1 par le centre ville de Noisy-le-Sec. Elle a joué le rôle de relais de la contestation du projet et lui a donné une légitimité politique. Pour les élections municipales de janvier 2003, le

programme de madame Rivoire s'est en effet appuyé sur le refus du passage tramway en centre-ville. Le STIF ayant fait l'erreur de présenter dans son schéma de principe d'octobre 2002 un tracé unique, l'argumentaire de Nicole Rivoire s'est organisé autour de l'idée que le projet était déjà défini. Elle s'est imposée comme une force de proposition suite à sa victoire aux élections municipales de Noisy-le-Sec en janvier 2003 en proposant le tracé 2 évitant le centre-ville et passant par la zone d'activité ouest de la commune. Ce positionnement contre le passage du tramway dans le centre-ville de Noisy-le-Sec peut certainement s'expliquer par le fait que son élection est en partie due au soutien des commerçants du centre-ville désireux de ne pas être perturbés par le tramway tant dans la phase travaux que dans la phase exploitation.

De plus, au niveau urbanistique, pour justifier le choix de refuser le passage du tramway par le centre-ville, la nouvelle équipe municipale préfère montrer l'intérêt pour sa commune du tracé 2. Pour elle, le tramway est un moyen de requalifier et de valoriser le secteur de la rue du Parc dans le quartier du Haut Goulet. Mais surtout, le tracé 2 permettrait de desservir la BPAL (Base de Plein Aire et de Loisirs) de Romainville dont 10% seraient situés dans l'ouest de la commune de Noisy-le-Sec.

Enfin, pour expliquer sa position aux autres maires concernés par le tracé, elle fait remarquer que Noisy-le-Sec est la seule commune où il est prévu de faire passer le prolongement du T1 en centre-ville. Son argumentaire consiste également à montrer que le projet de tracé 2 permettra aussi aux habitants des autres communes de se rendre plus facilement au RER B. L'argument du STIF, selon lequel le réseau doit être interconnecté au réseau radial parisien est ainsi neutralisé.

Pour les maires des autres villes concernées par le prolongement du T1, l'arrivée du tramway doit surtout être rapide.

Au départ, Corinne Valls, maire de Romainville, était opposée à la prolongation du T1 mais, suite à des réunions bipartites avec le STIF permettant d'éclaircir les aspects techniques, son avis sur la question s'est inversé. Pour elle, le tramway est important pour dynamiser sa commune dans la perspective de la construction de la BPAL. Elle utilise l'argument de l'intérêt général pour justifier la nécessité de débloquer la situation et accélérer la construction du T1. Pour elle, le tracé 2 proposé par la mairie de Noisy serait le meilleur puisqu'il passe à proximité de la base de loisirs de la commune. En ne se prononçant pas pour un tracé spécifique, elle contribue à soutenir le tracé 2 tout en évitant de se confronter aux élus de son camp politique favorables au tracé 1.

Jean-Pierre Brard, député-maire de Montreuil, met également en avant le besoin de redynamisation économique que devrait apporter le tramway. Mais surtout, depuis le déclassement de l'A 186, le tramway est perçu comme un moyen de requalifier cet espace et d'atténuer l'effet de coupure. Pour sa réélection à la tête de la mairie en 2001, il avait fait de la requalification de l'A 186 grâce au passage du tramway une de ses priorités. Pour lui, le choix du tracé dans la commune de Noisy importait donc peu. Mais, face au retard pris, il s'est positionné en 2005 pour le tracé 1 proposé par le STIF. Ce retournement de positionnement peut s'expliquer par l'approche des élections municipales. Les écologistes sont en effet puissants au sein Conseil régional et, pourraient constituer à terme des concurrents pour Jean-Pierre Brard puisque qu'il semble que Dominique Voynet, sénatrice de Seine-Saint-Denis, se préparerait à se présenter aux élections municipales de Montreuil de 2008. Lors des municipales de 2001, leur score était déjà de 20%. Pour cette raison, Jean-Pierre Brard a adopté les idées des Verts concernant le T1. Ce positionnement lui permet de s'attirer les faveurs de ce nouvel électorat et, également, de s'approprier un argument de campagne de futurs concurrents.

Bien que peu concerné par le prolongement du T1 du fait du peu d'emprise du futur tramway sur leur commune, les mairies de Rosny-sous-Bois et Fontenay-sous-Bois sont pour le prolongement du T1. Ils avancent également l'argument de l'intérêt général pour critiquer le

blocage de la mairie de Noisy-le-Sec. Leur objectif est en effet de voir le tramway construit rapidement, quelque soit le tracé choisi.

L'opposition municipale PS de Noisy-le-Sec est pour le tracé 1 du STIF. Anne Deo pour les Verts remet en cause l'opportunité technique du projet en appuyant l'option d'un tramway sur pneu et propose de faire de la rue Jean Jaurès une voie en site propre. Elle est en cela en opposition complète avec les associations et les commerçants. L'ancien maire, Jean-Louis Mons reste sur sa première position en défendant le schéma de principe initialement prévu par le STIF. Mais derrière des considérations techniques et environnementalistes, l'opposition municipale a pour objectif de déstabiliser Nicole Rivoire sur un sujet sensible pour reprendre la tête de la mairie lors des élections municipales de 2008. Le tramway devrait en effet être une nouvelle fois au cœur de la campagne.

B. Mode d'intervention dans la concertation

Dans un premier temps, dans l'opposition municipale de Noisy-le-Sec, Nicole Rivoire s'est opposée au schéma de principe proposé par le STIF à travers le conseil municipal de la commune. La campagne des municipales lui a offert une tribune politique pour exprimer ses positions. Dans un second temps, après sa victoire à l'élection municipale de janvier 2003, elle a participé au comité de pilotage permettant de définir les fuseaux de passage du futur T1. Elle a alors réussi à imposer l'idée d'un deuxième tracé. Dans un troisième temps, il lui a fallu informer ses électeurs sur le projet. Pour montrer le soutien de sa population au STIF ainsi qu'aux autres maires, elle a également diffusé l'enquête d'opinion montrant l'opposition des habitants au prolongement du T1 dans le journal municipal « Miroir » en février 2006. Ce journal lui permet également de diffuser le positionnement de la mairie aux habitants de Noisy ainsi qu'aux maires des autres communes concernant le prolongement du T1. Elle utilise également le mouvement de contestation pour faire pression sur le STIF. Ainsi, juste avant la concertation de 2005, des banderoles contestant le principe même de la prolongation du T1 étaient apposées dans la mairie. En favorisant l'opposition à l'opportunité du projet, l'objectif de Nicole Rivoire est de montrer sa volonté de sortir de l'impasse en proposant le tracé 2. De plus, cette stratégie vise à répondre aux attentes de « Bien vivre à Noisy sans le Tram » dont les membres font plutôt parti de son électorat.

Jean-Pierre Brard, le maire de Montreuil a quant à lui financé l'association « un T1 nommé désir » à hauteur de 10 000 euros pour qu'elle puisse commencer son activité. L'association est dirigée par Michel Ossakowski, un proche du maire de Montreuil. Elle s'apparente donc à une forme de mobilisation politique destinée à déstabiliser le mouvement d'opposition noiséen et plus spécifiquement la majorité politique au sein de la mairie de Noisy-le-Sec.

5. Analyse du rôle des médias

▪ Médias nationaux

Le quotidien « L'Humanité » s'intéresse régulièrement au dossier du T1 dans sa rubrique Ile-de-France. Ce journal décrit les faits mais, longtemps média officiel du parti communiste français, le journal relaye les positions des élus locaux du PC. Il est donc un facteur de promotion du tramway à travers l'argumentaire de la solidarité territoriale.

▪ Médias régionaux

« Le Parisien » ne fait qu'informer ses lecteurs sur l'état d'avancement du T1. Peu d'informations sont données sur les positions des acteurs en présence. L'avis de concertation du STIF a également été diffusé dans ce journal.

▪ **Journaux municipaux**

- « Le Miroir », journal communal mensuel de Noisy-le-Sec :

Bien qu'il permette de présenter les opinions de l'ensemble des groupes politiques municipaux, ce journal est le principal outil de communication du maire de Noisy-le-Sec. Il permet à Nicole Rivoire de donner son opinion, de tenter de convaincre les électeurs ainsi que d'officialiser sa position face au STIF et aux autres élus locaux.

- « Montreuil Dépêche Hebdo », journal communal hebdomadaire de Montreuil :

Tiré à environ 45 000 exemplaires, il est notamment destiné à donner l'opinion du maire de Montreuil concernant le T1. De plus, il permet de donner une tribune médiatique à l'association un « T1 nommé désir » proche de la municipalité de Montreuil. Le journal lui a en effet permis de diffuser le sondage de la Sofres prenant le contre-pied de celui de la mairie de Noisy en indiquant que la majorité des Noiséens sont pour le passage du T1 par leur commune.

6. Analyse du rôle des acteurs sociaux économiques

La CCIP 93 représente les commerçants et les entreprises de la Seine-Saint-Denis qui en élisent le président. Elle est rattachée à la CCIP centrale qui fait partie du Conseil d'Administration du STIF. Dans ces conditions, il lui est difficile de s'opposer au projet du Syndicat. Elle s'est donc prononcée officiellement pour le prolongement du T1. En 2001, elle a été consulté par le STIF et a surtout identifié les impacts potentiellement négatifs pour les entreprises et les commerces.

Les commerçants sont quant à eux contre le passage du T1 par la rue Jean Jaurès tel que le prévoit le STIF. Certains d'entre eux font partie de l'association « tram non » et, même si en terme de nombre ils ne représentent pas une part importante de l'électorat de Nicole Rivoire, ils font figure de leaders d'opinion contre le tracé 1 du STIF.

7. Analyse de la dynamique du conflit

A. Repérage et caractérisation des différentes phases du dossier et plus particulièrement des différentes phases de la concertation

Phase 1 : « concertation préalable » du STIF et adoption du schéma de principe (Mars 2001-décembre 2002).

Phase 2 : blocage du projet avec l'élection de Nicole Rivoire à la mairie de Noisy-le-Sec et définition des deux tracés du futur prolongement du T1 (janvier 2003- septembre 2005).

Phase 3 : deuxième concertation du STIF, nouveau blocage du projet (septembre-octobre 2005)

B. Analyse du bilan à l'issue de la concertation

En 2005, la concertation a échoué car aucun consensus n'a été trouvé entre le STIF et la mairie de Noisy-le-Sec. Elle a cependant permis de jeter les bases d'une véritable concertation en présentant un projet alternatif au premier tracé et en définissant plus clairement les acteurs liés au projet.

Un facteur important du blocage du projet vient de l'élection de Nicole Rivoire à la mairie de Noisy-le-Sec. Sa forte opposition au projet a obligé le STIF à reconsidérer son tracé initial et à mettre en place en octobre 2005 une deuxième concertation plus poussée et moins orientée.

Mais, le facteur déterminant de l'évolution de ce conflit vient du mode de fonctionnement du STIF et des erreurs que cela a induit :

- Une attitude peu volontariste pour associer la société civile à la concertation :

En 2001 et surtout en 2005, le STIF s'est appuyé sur l'information de la population avec des moyens importants et diversifiés. Cette transparence de l'information n'a pas suffi pour faire accepter le projet par tous les acteurs. Dans un premier temps, en 2001, malgré les oppositions de riverains aux précédents tracés, il n'a pas su ni voulu définir les acteurs de la société civile potentiellement opposés au tracé pour les intégrer à la concertation de peur de ralentir le projet. Le STIF s'est trop appuyé sur les collectivités locales pour réaliser son projet. Le consensus politique autour du dossier semblait suffisant au Syndicat pour permettre la construction de la ligne telle qu'il l'avait prévu. Les habitants de Noisy n'ayant pu s'exprimer par la voie de la démocratie participative se sont appuyés sur la démocratie représentative pour exprimer leur opinion en élisant Nicole Rivoire à la tête de la mairie.

- Un projet établi en amont de la concertation :

De plus, le projet a été défini avec trop de précision avant la concertation de 2001. Le STIF s'est alors enfermé dans une logique de tracé prédéfini. Cette attitude a favorisé ainsi le sentiment de « mise devant le fait accompli » des opposants au projet et exacerbé leur méfiance. Le STIF aurait dû définir un objectif global (relier les radiales et participer à la création de la rocade tramway) et se présenter lors de la concertation avec un projet définissant plusieurs fuseaux pour donner plus de souplesse à la concertation. La question de l'opportunité technique du projet n'a pas non plus été débattue.

- Un premier échec décisif :

L'échec du STIF à imposer son projet en 2001 est déterminant pour la suite de la concertation. L'attitude du Syndicat a en effet exacerbé la méfiance des opposants au projet. La concertation de 2005 ne s'est dès lors pas inscrite dans le climat de confiance mutuelle nécessaire à cette entreprise. Bien qu'ayant amélioré sa communication vers la population et malgré le fait que deux tracés aient été proposés, la concertation de 2005 n'a pas abouti à un accord.

- La maîtrise des temporalités :

Le STIF a considéré la concertation comme une étape de procédure plutôt qu'un véritable processus d'accompagnement intégrant tous les acteurs du dossier sur le long terme. C'est pourquoi il est resté dans une logique descendante de proposition de tracés précis et prédéfinis plutôt que dans celle d'une concertation intégrant les propositions de chacun au fur et à mesure du déroulement de la concertation.

A la décharge du STIF, la question du tramway est devenue un enjeu politique majeur au niveau local. Le soutien à tel ou tel tracé par les partis politiques dépendant plus de considérations électorales que de véritables enjeux économiques et urbanistiques, le STIF s'est trouvé piégé par un climat politique local très conflictuel. Ce qui ne lui a pas permis d'assainir les débats.

C. Comparaison avec le débat public

Même si la communication autour du projet a été très importante, de nombreux acquis du débat public n'ont pas été intégrés à cette concertation :

- **La question de la légitimité de la concertation**

Contrairement au débat public, les concertations posent un problème de légitimité. En effet, comme c'est le cas pour la concertation du T1, le maître d'ouvrage est à la fois pilote de l'opération et organisateur de la concertation. Même s'il arrive à avoir une attitude conciliante, il est donc juge et partie. Sa légitimité à animer les débats a d'ailleurs régulièrement été remise en cause par les associations opposées au projet. La CNDP, de part son indépendance permet d'éviter la remise en cause de légitimité de la concertation.

- **La prise en compte de tous les acteurs en amont de la concertation**

L'erreur du STIF de ne pas avoir cherché les acteurs potentiellement conflictuels aurait été limitée dans le cas d'un débat public. Les cahiers du maître d'ouvrage et d'acteurs mis en place avant les réunions publiques permettent de définir un maximum d'acteurs favorables ou opposés au projet pour que le débat soit le plus large possible.

- **La définition de fuseaux et d'alternatives :**

Contrairement à la concertation préalable de 2001 proposée par le STIF qui ne proposait qu'une seule option de tracé, un débat public oblige le maître d'ouvrage à présenter plusieurs fuseaux et, le choix d'un tracé doit être proposé collégialement par l'ensemble des acteurs présents.

- **Le suivi de la concertation**

Lors d'un débat public, la CPDP agit comme une commission de suivi pendant six mois (pendant les quatre mois du débat et deux mois avant). Elle permet de traiter les problématiques du dossier au fur et à mesure de leur apparition et de mieux intégrer la société civile à la réalisation du tracé définitif. Dans le cas du prolongement du T1, aucune commission de suivi n'a été mise en place. Le STIF a préféré organiser deux concertations très formelles et limitées dans le temps. Ceci a eu pour effet de faire ressortir toutes les questions et inquiétudes liées au tramway en même temps et le STIF n'a pas pu y répondre.

Bilan au temps T **(Le 26 octobre 2006)**

Le projet reste actuellement bloqué. Face à l'échec du projet et de la concertation, le conseil d'administration du STIF en date du 11 octobre 2006 a décidé que « la directrice générale est habilitée à saisir la CNDP ». La mairie de Noisy-le-Sec est favorable à une médiation d'une CPDP pour que les différents tracés puissent être « étudiés de façon objective ». La CNDP prendra sa décision quant à la suite à donner à cette demande lors de la prochaine réunion de son bureau, le 8 novembre 2006. Si la CNDP rejette la saisine, le STIF devra organiser une nouvelle concertation sans la médiation d'une CPDP. Si le STIF accepte de mettre en place un débat public, celui-ci pourrait avoir lieu début 2007. La question se pose alors de savoir si ce débat ne risque pas d'être pollué par le calendrier électoral (législatives, municipales et cantonales) à venir...