



## La concertation citoyenne : de quoi parle-t-on ?

L'idée de concertation renvoie avant tout au fait, pour une collectivité ou un maître d'ouvrage public, d'associer d'autres interlocuteurs (institutions partenaires, usagers, habitants, milieux socio-économiques et leurs associations représentatives...) à l'élaboration d'un projet ou d'une politique.

### *Différentes manières de concevoir la participation des citoyens à l'action publique*

L'américaine Sherry R. Arnstein a proposé il y a plus de quarante ans une manière de qualifier en neuf catégories le niveau de participation citoyenne à l'action publique. Sa célèbre « échelle de la participation citoyenne » a depuis inspiré un nombre considérable de travaux. En France, plusieurs documents\* ont adapté la classification d'Arnstein, en faisant notamment apparaître l'idée de concertation (concept qui n'est pas traduisible terme à terme dans le monde anglo-saxon) et en simplifiant les neuf étapes théorisées par la sociologue américaine, pour s'en tenir en général aux catégories suivantes :

- **l'information**, c'est-à-dire la communication de tous les aspects nécessaires à la compréhension du projet ;
- **la consultation**, qui consiste à sonder l'avis des citoyens sur un projet déjà largement défini ;
- **la concertation**, qui suppose un plus fort niveau d'implication du public et une dynamique d'échange avec les autorités politiques ;
- **la co-élaboration**, qui offre la possibilité à une partie des citoyens de prendre part à la construction d'un projet, voire la **co-décision** qui suppose la participation effective des citoyens à la prise de décision (vote, référendum...).

\* Parmi lesquels la *Charte de la participation* du Grand Lyon (2003) ou bien le *Guide des outils de la démocratie participative* de la Fondation Nicolas Hulot (2013)

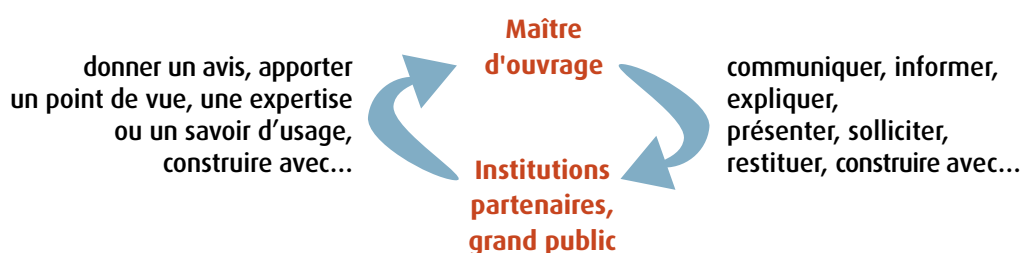
#### **Pour en savoir plus :**

Sherry R. Arnstein, « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, juillet 1969, p. 216-224.

Marie-Hélène Bacqué & Yves Sintomer, 2011, *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, La Découverte, Paris.

## Une pluralité de formes de communication

D'emblée, la concertation implique un mode de communication qui ne soit pas uniquement descendant. Elle suppose une circulation de l'information du maître d'ouvrage vers ses partenaires et ses publics, et réciproquement.



## Institutions, société civile, citoyens... de qui parle-t-on ?

Comme beaucoup de politiques touchant aux territoires, les politiques de déplacements sont nécessairement partenariales. Les PDU, s'ils sont mis en œuvre par les autorités organisatrices de la mobilité (AOM)<sup>1</sup>, supposent ainsi un travail de coordination étroit avec les autres autorités organisatrices (régions, conseils départementaux, etc.), avec les communes et intercommunalités concernées, les services de l'État..., autant d'institutions censées contribuer à la mise en œuvre d'actions que le PDU vise à mettre en cohérence.

Le mot de concertation désigne bien souvent, au premier chef, ce travail mené avec les institutions également porteuses de politiques publiques au niveau local; certaines d'entre elles ont rang de personnes

publiques associées<sup>2</sup>. Il s'agit là d'une version « institutionnelle » de la concertation qui, si elle est nécessaire, ne suffit pas.

La société civile présente des formes intermédiaires de représentation dans le jeu de la démocratie locale par le biais d'associations d'usagers, d'habitants ou encore de conseils de quartier que les politiques locales mobilisent en général à un titre ou à un autre. Enfin, les habitants, usagers, citoyens non nécessairement organisés ou représentés dans ces instances intermédiaires peuvent aussi constituer un public cible des démarches de concertation.

### Ni consultation, ni co-décision

Mener une démarche de concertation ne sous-entend nullement de se défaire de ses responsabilités de maître d'ouvrage. Même si elle s'en rapproche, elle ne rime pas nécessairement avec l'idée de « co-élaboration », et elle ne renvoie en tout cas pas à celle de « co-décision », qui implique un rôle effectif des citoyens dans le choix d'une solution. Ce processus de dialogue vise à préparer une décision qui reste, au final, celle de l'autorité maître d'ouvrage. Pour autant, la concertation ne se résume pas à une simple consultation, c'est-à-dire à la sollicitation d'un avis, sur un projet préparé par ailleurs, à un moment donné d'un processus.

Au final, c'est par l'idée de « **concertation citoyenne** » que l'on peut désigner cette forme de concertation qui :

- **cherche à mobiliser**, au-delà des partenaires institutionnels classiques, les formes organisées de la société civile et les citoyens « lambda » ;
- suppose un **niveau relativement élevé de l'implication du public** dans une dynamique d'échanges avec l'autorité politique.

## Intérêts et défis de la concertation citoyenne

Les démarches de concertation citoyenne permettent de poursuivre des objectifs très divers. Pour autant, quels que soient ces objectifs, la concertation renvoie à des écueils bien connus et pose des défis récurrents.

### Quels objectifs peut-on donner à la concertation citoyenne ?

Recueillir des propositions originales, détecter des problèmes passés inaperçus aux yeux des techniciens, favoriser l'appropriation des enjeux des politiques de déplacements... les objectifs qui peuvent être poursuivis par les démarches de concertation citoyenne sont divers. On peut les classer suivant quatre grandes

catégories selon que domine une logique analytique (mieux connaître les pratiques, les attentes), opérationnelle (définir un projet qui soit pertinent), pédagogique (sensibiliser sur les enjeux et les problèmes à résoudre), ou de dynamisation du débat démocratique.

(1) La notion d'AOM (autorité organisatrice de la mobilité) remplace celle d'AOTU (autorité organisatrice de transports urbains) pour tenir compte de la possibilité offerte à ces autorités, depuis la loi dite MAPAM de janvier 2014, d'organiser d'autres services de mobilité en complémentarité de la desserte de transports collectifs, réguliers ou à la demande : les vélos en libre-service, l'autopartage, le covoiturage, le transport de marchandises et la logistique urbaine.

(2) Le Code des transports (L 1214-14) liste ces personnes publiques associées à l'élaboration d'un PDU, de même que le Code de l'urbanisme le fait pour celles associées à l'élaboration d'un SCOT ou d'un PLU.

## Les objectifs de la concertation

### Informier et faire connaître

- Faire connaître l'objectif, les leviers, les contraintes d'une politique publique
- Partager un diagnostic
- Sensibiliser aux différents enjeux d'un problème public
- Vulgariser des sujets techniques, complexes

### Affiner sa connaissance, son diagnostic

- Mieux connaître les pratiques, les attentes
- Identifier et hiérarchiser des besoins nouveaux ou pistes de progrès
- Recueillir des observations de terrain

### Animer et faire vivre le débat

- Favoriser l'expression pluraliste, le débat
- Susciter l'implication et l'expression des citoyens
- Acculturer, améliorer la connaissance générale d'un sujet

### Gagner en pertinence

- Contribuer à définir un projet mieux adapté aux besoins et aux attentes
- Faire émerger des idées nouvelles
- Vérifier l'acceptabilité de certaines mesures

## Quels défis à relever ?

En dépit ou en raison de la diversité des objectifs qu'elle peut satisfaire, la concertation citoyenne peut susciter des réticences de la part des autorités locales, comme parfois des citoyens eux-mêmes ! Quand les seconds déplorent, comme on l'entend souvent, la « concertation-alibi », lorsqu'ils craignent qu'« on instrumentalise leur parole » ou s'émeuvent que « de toute manière, leur avis n'est jamais pris en compte », les premiers s'interrogent bien souvent sur le fait qu'« on entend toujours les mêmes », dont les points de vue, d'ailleurs, ne sont pas « si représentatifs », au point qu'on finit parfois par ne plus savoir s'il faut apprécier ou regretter que la réunion publique n'ait accueilli qu'une petite dizaine de personnes...

**Communiquer, diversifier les publics, rendre compte**

Pourtant, si l'on souhaite que les politiques de déplacement contribuent à faire évoluer les comportements de mobilité, la concertation citoyenne s'impose. Mais elle doit pour ce faire relever trois principaux défis, sous peine de reproduire les travers et critiques dénoncés précédemment :

- **communiquer** clairement sur le projet et son état d'avancement, sur les points soumis à concertation et sur les règles et échéances propres à cette concertation ;
- veiller à ce que les publics concernés soient **diversifiés**, et contribuer si nécessaire à les renouveler ;
- créer une dynamique d'échange entre citoyens et pouvoirs publics, au terme de laquelle ces derniers se doivent **d'expliquer ce qu'ils ont retenu... ou pas (!)** des démarches de concertation.

### La commission pour l'accessibilité : une opportunité de concertation citoyenne

La loi sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (loi n° 2005-102 du 11 février 2005) modifie l'article L 1214-2 du Code des transports en imposant comme objectif du PDU « l'amélioration de l'accès aux transports publics des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite ». Elle instaure également une commission pour l'accessibilité (communale ou intercommunale), structure dont la mission est de dresser le constat de l'accessibilité et de faire toute proposition utile pour améliorer la chaîne de déplacement.

Ces commissions sont sollicitées dans le cadre de la réalisation des plans de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics, et peuvent alimenter le diagnostic par le biais de visites de terrain. Lors de l'élaboration du PDU, ces commissions permettent de mener une concertation volontaire des associations de personnes handicapées, sans attendre la « consultation à la demande » prévue par l'article L 1214-14 du Code des transports.

## Les PDU: un cadre législatif clair, mais peu exigeant en matière de concertation citoyenne

Démarche partenariale menée sous l'égide de l'autorité organisatrice de la mobilité, le PDU se doit de remplir des exigences spécifiques en matière de concertation, même si ce terme n'apparaît pas explicitement dans le Code des transports. Ces exigences concernent l'association des personnes publiques, la consultation obligatoire de certaines associations dès lors qu'elles en font la demande et, enfin, l'enquête publique.

Les principaux partenaires institutionnels concernés (département, région, État, structures chargées de l'élaboration des SCOT) ont rang de personnes publiques associées à la démarche de PDU. À ce titre, ils sont directement impliqués dans l'élaboration du document, et ce dès le début de la démarche. Ces personnes publiques doivent également, tout comme chacune des communes concernées par le document, émettre un avis sur le projet arrêté par l'autorité organisatrice au terme du processus<sup>3</sup>.

Les représentants des professions et des usagers des transports ainsi que des associations de personnes

handicapées ou dont la mobilité est réduite, les chambres de commerce et d'industrie et les associations agréées de protection de l'environnement doivent être obligatoirement consultés à leur demande, et ce avant même que le projet de PDU soit arrêté<sup>4</sup>.

Enfin, l'enquête publique permet, une fois le projet arrêté par l'autorité organisatrice, de consulter l'ensemble des habitants qui le souhaitent et de solliciter leur avis sur ce même projet selon des modalités strictement encadrées par la loi<sup>5</sup>.

Ainsi, la législation n'impose rien aux PDU en matière de concertation citoyenne. Quant à l'enquête publique, seul moment où la population est formellement sollicitée pour donner son avis, elle relève davantage de la consultation (sollicitation d'un avis sur un projet parfaitement défini par l'autorité organisatrice) que de la concertation qui sous-entend une part plus importante de dialogue dès l'amont et tout au long de l'élaboration du PDU.

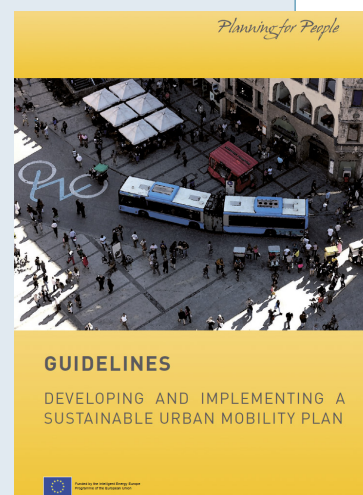
### La participation citoyenne, élément fort du SUMP européen

Le concept de SUMP a récemment été formalisé par la Commission européenne dans une annexe de sa communication « Ensemble vers une mobilité urbaine compétitive et économe en ressources » publiée en décembre 2013. L'approche participative est l'une des huit caractéristiques présentées dans ce document :

« Le SUMP est mis en œuvre selon une approche transparente et participative. Les autorités locales en charge de la planification doivent associer tous les acteurs concernés – citoyens, représentants de la société civile et acteurs économiques – dès le départ et tout au long du processus de conception et de mise en œuvre, afin de garantir un niveau élevé d'adhésion et de soutien. »

Le *Guide pour l'élaboration et la mise en œuvre des SUMP*, publié dans sa version finale en janvier 2014<sup>\*</sup>, donne des repères pour favoriser la participation du public aux différentes étapes du processus, notamment dès le démarrage du projet. La méthodologie proposée pour le SUMP est de ce point de vue significativement différente du contexte réglementaire français du PDU. Néanmoins, le SUMP européen n'a pas encore la portée du PDU en France. Pour des questions notamment de subsidiarité, il n'a pas été rendu obligatoire. La riche production méthodologique et de retour d'expériences autour du SUMP constitue toutefois une ressource importante participant à la promotion et à l'amélioration des démarches de planification de la mobilité urbaine en Europe.

<sup>\*</sup>[www.eltis.org/mobility-plans](http://www.eltis.org/mobility-plans)



Source: Rupprecht Consult

(3) Voir articles L 1214-14 du Code des transports et L 122-4 du Code de l'urbanisme.

(4) Voir article L 1214-14 du Code des transports.

(5) Le PDU est soumis à enquête publique au terme de l'article L 1214-15 du Code des transports. Les dispositions relatives aux enquêtes publiques sont régies par l'article L 123-3 et suivants du Code de l'environnement.

## Aller au-devant de la population : des exemples dans les PDU récents

Au début des années 2000, un petit nombre de PDU avaient souhaité innover en faisant une place, de diverses manières, à la société civile<sup>6</sup>. Plus récemment, de nouvelles expériences ont vu le jour qui tentent d'aller plus loin, notamment en allant au-devant de publics plus difficiles à mobiliser dans les politiques locales car moins directement représentés, non nécessairement organisés ou sensibilisés, ou encore plus éloignés de l'action publique.

### Ouvrir les groupes de travail à la société civile : La Rochelle

Pour la révision de son PDU en 2010, l'agglomération de la Rochelle a souhaité mettre en place une concertation à l'échelle de son territoire, en associant la société civile. Ainsi, dès la phase de diagnostic, un groupe de 400 personnes a été constitué qui réunissait les élus des 18 communes de l'agglomération, les représentants des collectivités territoriales, les collectivités partenaires, la CCI, les entreprises, les techniciens de l'agglomération ainsi que les associations et les comités de quartiers.

Dès septembre 2009, avant même le lancement officiel de la révision, l'agglomération de la Rochelle avait réuni ce groupe lors d'une première séance pendant laquelle ont été présentés le bilan du premier PDU, le projet de révision du PDU ainsi que les modalités de travail à venir.

En janvier et février 2010, lors de la phase de diagnostic, il a été proposé au « groupe des 400 » de participer à six groupes de travail thématiques selon le principe de l'inscription libre. Chaque groupe s'est réuni deux fois jusqu'à fin mai 2010 ; les séances ont été animées par le service Mobilité de la communauté d'agglomération avec un temps d'échanges égal au temps de présentation.

À la fin de la phase de diagnostic, en juin 2010, les participants ont été réunis lors d'un « forum des 400 » afin de connaître les travaux des six groupes thématiques. Le diagnostic construit par le « groupe des 400 » a été présenté à l'automne 2010 lors de réunions publiques pour informer des orientations du PDU issus de ces groupes de travail. Par ailleurs, la liste d'actions élaborée par ces groupes de travail a été présentée au comité technique du PDU et a permis d'enrichir le programme d'actions définitif du PDU. Les actions retenues ont été présentées lors de réunions de restitution en amont de la mise à l'enquête publique.

Cette démarche a permis aux élus d'évaluer les capacités de changement de comportements et l'acceptabilité de certaines mesures. De plus, l'importance du public concerté a induit une diffusion large des enjeux de la démarche, facilitant l'appropriation du PDU par la société civile.

#### PDU de La Rochelle : les dates clés

- premier PDU en 2000, arrivé à échéance en 2010
- révision du PDU lancée en 2010
- enquête publique du 29 mai au 29 juin 2012
- PDU 2012-2021 approuvé en novembre 2012

### À l'écoute des particuliers : les « cafés mobilités » à Tours

Lors de la révision de son PDU et dans l'objectif d'étayer son diagnostic, le Syndicat intercommunal des transports en commun de l'agglomération tourangelle a souhaité mettre en place une concertation particulière avec les citoyens. C'est à travers les « cafés mobilités » que l'autorité organisatrice a souhaité approfondir sa connaissance des pratiques de déplacements.

C'est parmi un panel de citoyens ayant déjà participé à des démarches de concertation (sur le climat) que les participants des cafés mobilités ont été recrutés. Le choix a été effectué selon le critère géographique,

puisque l'autorité organisatrice a souhaité consulter des résidents des trois zones que constituent Tours, la première couronne et les communes périurbaines.

L'organisation des cafés mobilités a été confiée à l'agence d'urbanisme, accompagnée pour cela d'un sociologue. Ce choix visait à « libérer » la concertation et à faciliter la prise de parole des participants. Les cafés mobilités ont consisté en trois phases de réunions d'échanges, le soir, de 19 h à 21 h, autour de tables de cinq à six personnes, en présence du chef de projet du PDU.

(6) L'ouvrage *La concertation dans les PDU. Pourquoi? Avec qui? Comment?* (Certu, 2003) rendait compte de ces expériences menées dans les agglomérations de Lille, La Rochelle, Annecy et Mulhouse.



La première phase de réunions a porté sur le vécu de la mobilité ; la réunion prévue pour les communes périurbaines n'a pu se tenir faute d'un nombre suffisant de participants inscrits. La deuxième phase a regroupé tous les participants de la première phase plus des représentants associatifs, afin d'imaginer « l'agglomération tourangelle dans les dix prochaines années ». Une troisième séance a été organisée à la demande des participants pour qu'ils disposent d'un retour sur la démarche avant la phase d'arrêt du projet.

Pour l'autorité organisatrice, cette expérience a permis d'appréhender plus finement les freins, les réticences face à diverses mesures potentielles de restriction de l'automobile (restriction du stationnement, péage urbain...). Ces cafés mobilités ont aussi permis

de faire émerger des problématiques concrètes qui n'avaient pas été perçues auparavant par les pouvoirs publics, comme celle de l'entretien insuffisant du réseau cyclable<sup>7</sup>. La mise en place d'un budget dédié à cet entretien de l'existant a été ainsi inscrite dans le PDU.

#### PDU de Tours : les dates-clés

- *premier PDU en 2003*
- *révision engagée en juin 2011*
- *élaboration d'un diagnostic et d'une charte d'objectifs jusqu'à mi-2012*
- *élaboration du plan d'actions, rédaction puis arrêt du PDU le 11 avril 2013*
- *enquête publique du 16 septembre au 17 octobre 2013*
- *approbation du PDU 2013-2023 en décembre 2013*

## Un « avis citoyen » sollicité par Amiens-Métropole

Lors de la révision de son PDU, pendant la phase de diagnostic, l'agglomération d'Amiens a mis en place un dispositif nommé « atelier citoyen » entre décembre 2010 et février 2011. Il s'agissait de convier un nombre restreint d'habitants à participer à plusieurs réunions pour échanger sur le thème des déplacements, imaginer des solutions possibles et émettre un avis collectif sur des propositions. Dix-neuf habitants d'Amiens Métropole ont été choisis, après tirage au sort, pour illustrer une diversité des lieux de résidence dans l'agglomération, des âges, des catégories socioprofessionnelles et enfin des modes de déplacements utilisés. L'ensemble de la démarche, du recrutement à l'animation, a été conduit par un cabinet privé spécialisé dans l'accom-

plissement des collectivités dans leurs actions de démocratie participative.

Ce dispositif s'est déployé au cours de six journées de travail organisées en trois sessions de deux jours (vendredi et samedi). Au préalable, les élus ont été amenés à formaliser par écrit un mandat précis à destination des participants. Une semaine avant le premier atelier, ceux-ci ont reçu un carnet de déplacements dans lequel ils devaient noter tous leurs déplacements afin d'objectiver leurs habitudes et de pouvoir réfléchir à des marges de manœuvre possibles. La deuxième session a permis des temps d'information-formation, avec la participation d'intervenants d'autres agglomérations, de chercheurs, d'acteurs de politiques innovantes, etc.

### Quelles questions au cœur de l'atelier citoyen d'Amiens ?

Les participants de l'atelier citoyen d'Amiens, sur la base de la demande de la collectivité, ont formulé ainsi les deux grandes questions auxquelles il leur était demandé de répondre :

- « *Quelle est notre vision des déplacements et comment améliorer les déplacements aujourd'hui et en 2020 ?* »
- « *Comment modifier nos comportements et ceux de nos concitoyens pour passer de l'usage de la voiture solo à d'autres modes de déplacements ?* »

Lors de la troisième phase, les participants ont été invités à délibérer afin de formuler par écrit un avis collectif qui identifie des propositions d'actions concrètes et des recommandations destinées à la construction du programme d'action. Cet « avis citoyen » a été mis en ligne sur le site de l'agglomération pendant la démarche et présenté à l'ensemble

des habitants lors d'un forum des déplacements en mai 2011. De plus, parmi les actions retenues dans le PDU, celles qui ont été proposées dans le cadre de cet avis citoyen sont identifiées par un label « avis citoyen ». L'intérêt des citoyens pour cette démarche a conduit l'agglomération à les convier au dernier comité technique du PDU.

(7) SITCAT, 2013, *Plan de déplacements urbains de l'agglomération tourangelle, 2013-2023*, annexe 4 : bilan de la concertation, 88 p.

Au final, si cette démarche de concertation citoyenne a pu faire l'objet de quelques réserves de la part des participants ou de la collectivité, elle a été jugée productive. Les participants ont souligné la richesse des rencontres, ainsi que les échanges fructueux, variés et intéressants. Ils ont souligné également l'intérêt de pouvoir s'exprimer, de poser des questions et d'obtenir des réponses.



Appréhender d'une manière différente les services offerts par la collectivité, prendre conscience des problématiques de déplacements, réfléchir à des solutions concrètes sont des éléments

qui sont également ressortis. Au vu de ces résultats, l'agglomération d'Amiens a décidé de reconduire un tel dispositif dans le cadre du projet urbain métropolitain, afin de définir des priorités d'actions.

#### PDU d'Amiens : les dates-clés

- premier PDU en 2002
- évaluation du PDU en 2007
- procédure de révision engagée en 2010
- ateliers citoyens organisés fin 2010 début 2011
- enquête publique du 11 juillet au 31 août 2013
- approbation définitive du nouveau PDU 2013-2023 le 19 décembre 2013





### Le point de vue de la collectivité

« L'organisation de cet atelier citoyen a permis non seulement de mobiliser un certain nombre d'acteurs impliqués dans la thématique des déplacements, mais aussi d'identifier les bonnes pratiques du territoire. La réflexion des participants a abouti à la construction argumentée d'un avis collectif, d'autant plus intéressante que l'argumentation s'est avérée être particulièrement soignée.

Enfin, cet atelier fut bénéfique dans la mesure où l'on a pu observer un certain nombre de changements de comportements parmi les participants » (Pierre Tachon, chef de projet du PDU lors de son élaboration).

### La participation : l'un des 4 défis du projet « Ch4llenge »

Ch4llenge est un projet européen consacré à la planification de la mobilité durable. Regroupant une trentaine de collectivités européennes, engagées ou non dans une démarche de planification des déplacements, il vise à leur permettre de développer de nouvelles stratégies pour résoudre les problèmes de mobilité urbaine. Il porte sur 4 enjeux :

-  **Participation :** Impliquer activement les acteurs locaux et les citoyens dans le développement d'un plan de mobilité
-  **Coopération :** Améliorer la coopération géographique, politique, administrative et la collaboration entre les services
-  **Identification des mesures :** Sélectionner les mesures les plus appropriées aux objectifs politiques d'une ville
-  **Suivi et évaluation :** Évaluer l'impact des mesures et le processus de planification de la mobilité

En tant que membre du groupe « optimising city », Amiens partage son expérience des PDU, équivalent français des SUMP (*Sustainable Urban Mobility Plans*), avec les 29 autres villes adhérentes au projet.

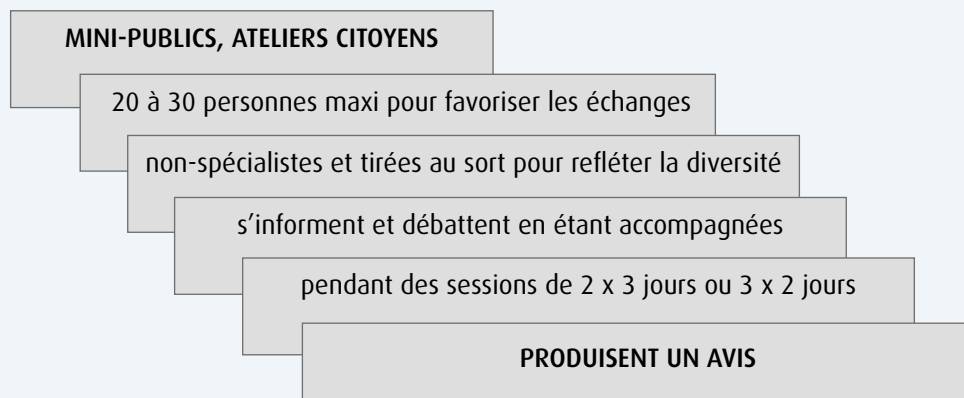
#### Références

Site du projet : [www.sump-challenges.eu](http://www.sump-challenges.eu)

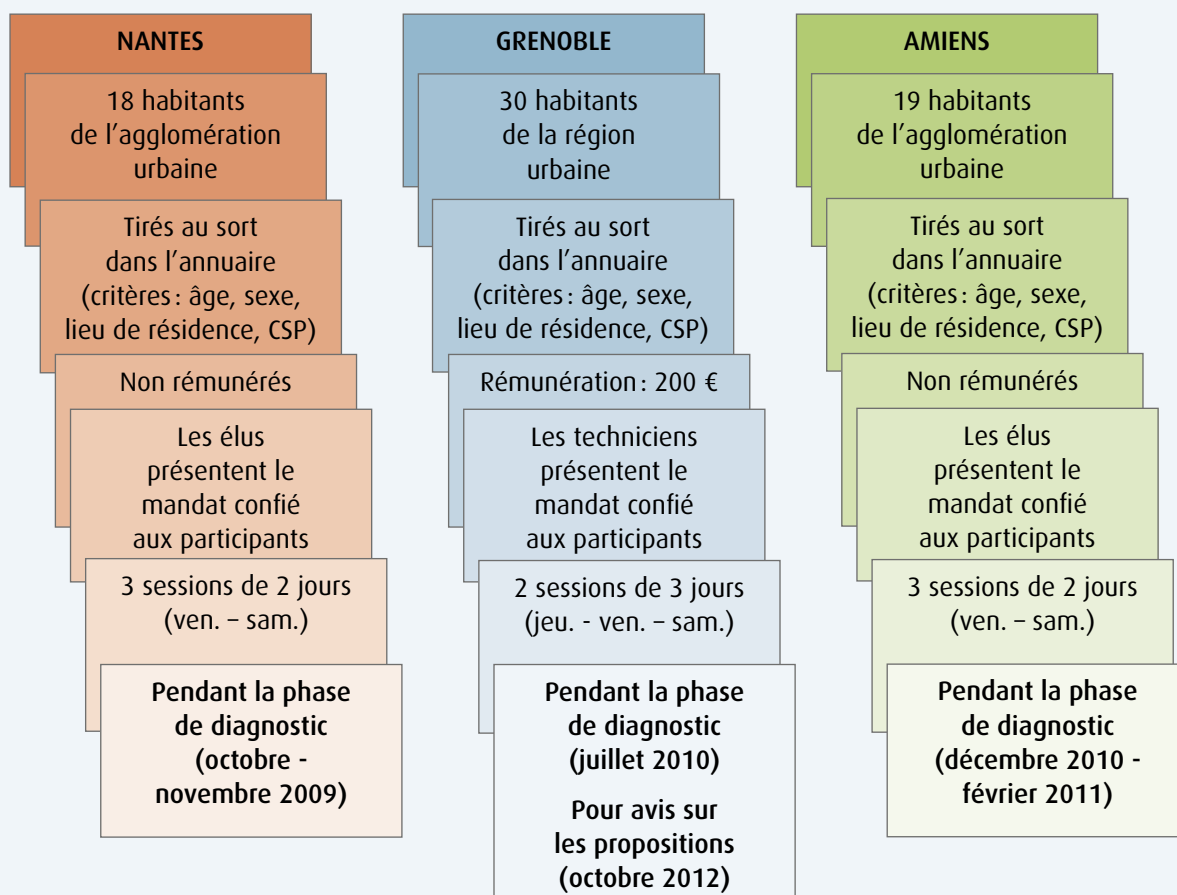


## Les mini-publics : un dispositif qui monte en puissance

Dispositifs qui ont déjà fait leurs preuves dans d'autres domaines des politiques publiques, les mini-publics ont été récemment expérimentés dans des démarches de PDU. Quelques autorités organisatrices ont ainsi mobilisé ces outils qui permettent de renouveler les cadres habituels de la concertation citoyenne. Leurs grands principes sont présentés ci-après.



« Notre groupe a été comme un laboratoire, dans lequel on a interrogé, échangé, débattu, réfléchi, testé, bouillonné, explosé, ce qui a fait évoluer notre réflexion, pour certains changer nos comportements, et pour tous notre vision des déplacements dans notre vie » (extrait de l'avis citoyen du PDU de Nantes – 2009, p.8).



« L'avis citoyen est intéressant parce qu'il est construit, argumenté, et en même temps c'est un point de vue qu'on n'a pas l'habitude d'entendre quand on reste dans notre cercle technique et qu'on ne remet pas en question les choses qui devraient l'être » (Julie Blais, chef de projet PDU au sein du SMTC de l'agglomération grenobloise).

## Que peut-on attendre des outils numériques ?

Les nouvelles technologies d'information et de communication suscitent de nombreuses attentes en matière de concertation citoyenne. Ces outils permettent-ils de toucher de nouveaux publics ? De dynamiser le débat citoyen ? De faire émerger de nouvelles idées ?

### L'enquête en ligne : un outil pratique et peu onéreux, mais présentant certaines limites

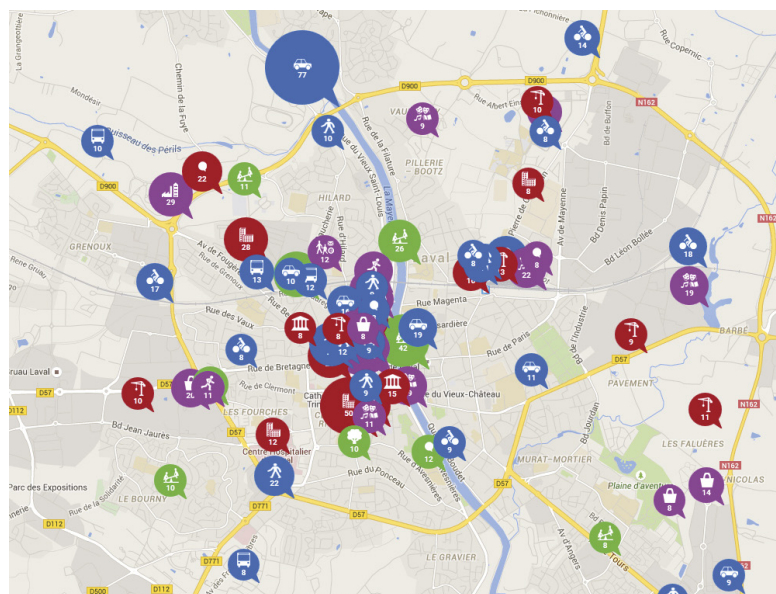
Dans le cadre de l'élaboration de leur PDU, l'agglomération du Grand Troyes ou le STIF ont proposé une enquête en ligne pendant la phase de diagnostic pour recueillir des nouvelles informations sur les déplacements des habitants de leurs territoires. L'enquête en ligne supprime les contraintes temporelles et géographiques en proposant aux citoyens un accès permanent au questionnaire pendant une période définie. La collectivité, qui doit mettre en place une stratégie de communication visant à faire connaître l'outil, peut faciliter la compréhension de l'enquête en insérant des compléments par le biais de différents supports interactifs (infographies, vidéos en ligne...).

En comparaison d'autres modalités d'enquête, le questionnaire en ligne comporte des limites. Avec des répondants non choisis et/ou des questionnaires anonymes, il est rarement possible d'atteindre des objectifs de représentativité ou de diversité des profils. Ensuite, l'absence d'interaction entre un enquêteur et la personne enquêtée fait qu'une question peut être mal comprise. Enfin, ces enquêtes ne touchent bien souvent que certaines catégories sociales ou classes d'âges à l'aise avec l'informatique.

### Carticpe : animer une communauté de citoyens autour d'une cartographie interactive

Mis au point par un bureau d'études d'urbanisme, Carticpe repose sur la mise en ligne d'une carte de la commune ou de l'agglomération sur laquelle chaque internaute, après s'être connecté, peut inscrire des remarques, commentaires, suggestions, etc. Ces différentes remarques ainsi géolocalisées sont classées par thèmes, et chaque utilisateur peut faire des compléments, commenter ou même voter pour ou contre ce qui est déjà en ligne. À la différence de

l'enquête en ligne, Carticpe permet de susciter une forme de débat, car les usagers peuvent ajouter leurs remarques, compléments ou contre-propositions aux avis déjà postés sur des thèmes non imposés. Carticpe permet d'obtenir une base de données organisée, aisément exploitable. Cependant, la coexistence d'avis peu construits et de propositions argumentées peut rendre l'exercice de synthèse délicat.



© Repérage Urbain & Carticpe 2012

Un exemple d'utilisation de Carticpe (révision du PLU de Laval)

À l'occasion de la révision de son PLU, Laval a ainsi expérimenté Carticipie pendant sept mois en 2012. Plus de 600 idées ont été déposées, près de 500 commentaires ont été enregistrés et plus de 3 000 votes en ligne ont été exprimés sur des sujets

aussi divers que la construction, le commerce ou la mobilité. Cet outil récent a été utilisé également à Marseille et Strasbourg, mais le recul manque pour connaître l'usage qui a été fait des résultats par les collectivités.

## Les nouvelles technologies au service du diagnostic de terrain

La multiplication des appareils mobiles permet de varier les usages des dispositifs Internet, en les mobilisant par exemple lors de diagnostics de terrain en présence d'animateurs. Ainsi, Carticipie permet d'aller à la rencontre d'habitants non connectés à travers des « promenades interactives » : dans ce cas, l'animateur de la promenade se charge de consigner les remarques des participants en temps réel.

Dans un registre proche, l'initiative citoyenne de l'association Jaccede.com propose une base de

données collaborative recensant les lieux accessibles aux personnes handicapées, que les citoyens peuvent consulter et/ou modifier sur le site Internet directement ou via un appareil mobile. Sur le principe de la balade urbaine, l'association Jaccede.com organise également des journées de l'accessibilité permettant d'alimenter cette base de données par un diagnostic de terrain, en mobilisant citoyens et acteurs locaux à l'échelle d'un quartier, d'une ville ou d'un territoire.

## Des potentialités qui restent à confirmer

Au final, les outils numériques renouvellent les modalités concrètes de participation citoyenne en attirant des populations souvent moins disponibles, moins mobilisées dans les dispositifs plus classiques du fait des contraintes spatiales et temporelles. Dans la plupart des cas, le succès rencontré par les enquêtes ou forums Internet est numériquement important, et souvent supérieur à la participation dans les réunions publiques.

Pour autant, ces outils numériques ne constituent pas en eux-mêmes des outils de concertation citoyenne : s'ils permettent l'expression de points

de vue, d'attentes voire de propositions concrètes au travers de diagnostics collaboratifs, le dialogue avec le maître d'ouvrage, pourtant essentiel, n'apparaît pas toujours explicitement. Séduisants dans leur ergonomie, ces outils doivent encore être pleinement appropriés par les maîtres d'ouvrage pour jouer un rôle actif en matière de concertation citoyenne. Ils peuvent compléter les modalités plus classiques de concertation et constituer un moyen de communiquer vers certains publics et de les inciter à participer.

### La réunion publique : un genre à renouveler ?

Parce qu'elle a sans doute été trop souvent utilisée à la manière d'un exercice obligé, la réunion publique est une forme de concertation hélas aujourd'hui déconsidérée dans le monde des techniciens et des élus. Pourtant, les métiers de l'animation et de la médiation se sont fortement professionnalisés ces dernières années, et il existe désormais une multitude de manières de dynamiser ces moments d'échanges entre la collectivité et les citoyens : recours à des techniques d'animation participatives et « inclusives », diversification des formats, horaires et lieux des réunions, mobilisation des technologies de communication permettant aux individus les plus discrets de prendre une part active aux débats (boîtiers pour votes électroniques, tablettes à disposition pour l'écriture de réactions en temps réel façon *tweets*, etc.).

## Quels dispositifs, et pour quoi faire ?

Atelier coopératif, réunion publique, enquête Internet, groupe de travail... asseoir une politique publique sur une dynamique de concertation ne se résume pas à une succession de dispositifs disjoints. Tous ne peuvent en effet répondre aux mêmes objectifs, et les publics touchés sont par nature différents. Ainsi, pour porter ses fruits, une véritable stratégie de concertation se doit de mobiliser plusieurs dispositifs et de veiller au respect de quelques règles de base.

### Quels dispositifs pour quels objectifs au cours de la démarche ?

Mieux connaître la manière dont les habitants d'un territoire vivent leurs déplacements quotidiens, recueillir leurs attentes, tester la capacité des populations à accepter certaines mesures, contribuer à renouveler les termes des débats sur les sujets les plus polémiques, faire émerger des idées nouvelles... les objectifs qui peuvent être poursuivis au travers des démarches de concertation sont, on l'a vu, très divers. Selon les objectifs choisis, tous les dispositifs ne sont pas adaptés. Ils ne ciblent pas nécessairement les mêmes publics, et ne supposent pas toujours une interaction en temps réel entre les citoyens, le maître d'ouvrage et/ou un médiateur tiers. De plus,

si certains sont appropriés pour diffuser de l'information sur le projet, voire pour vulgariser des notions techniques et acculturer le public aux questions de mobilité, tous ne permettent pas nécessairement de faire circuler l'information en sens inverse, du public (ou des citoyens) vers l'autorité organisatrice... Or cette capacité à recueillir la parole des citoyens est un enjeu fondamental.

Sans viser l'exhaustivité, le tableau qui suit présente, pour quelques-uns des dispositifs les plus courants, les principaux objectifs qu'ils permettent de satisfaire.

Différents dispositifs de concertation et leur pertinence en fonction des objectifs poursuivis

Objectif pour la puissance publique	Informé, faire connaître		Affiner sa connaissance, son diagnostic			Animer, faire vivre le débat		Gagner en pertinence		Ampleur du public potentiellement touché
	Informé sur les enjeux et l'avancement du PDU	Vulgariser les aspects techniques des déplacements	Mieux connaître les pratiques de mobilité	Recueillir des observations de terrain	Identifier des besoins, des attentes	Favoriser le débat, l'expression pluraliste	Favoriser l'acculturation aux politiques de mobilité	Faire émerger des idées nouvelles	Vérifier l'acceptabilité de certaines mesures	
Réunion publique	•••	•••		••	•	••			•	👤👤
Groupe de travail thématique		•••			•••		•			👤
Atelier en mini-public		•••	••	•	••	••	•••	••	•••	👤
Enquête Internet	••		••	••	••			••	•••	👤👤👤
Enquête téléphonique	•		•••	•	•				•••	👤👤👤
Conférence-débat		•••			•	•••	•••			👤👤
Réseau social cartographique			•	••	••			••		👤👤👤
Diagnostic en marchant			•	•••	••			•		👤

Dispositif	Public
• assez adapté	👤 restreint
•• adapté	👤👤 modérément étendu
••• très adapté	👤👤👤 étendu

(réalisation : Cerema Centre-Est)

Ces dispositifs diffèrent aussi par l'ampleur du public potentiellement touché : une enquête téléphonique peut porter sur un panel de plus de 1 000 habitants quand un atelier en mini-public ou une déambulation accompagnée touchent au maximum de 20 à 50 personnes selon les cas. La première permet une exploitation quantitative du fait de la représentativité statistique (par exemple « x % des habitants jugent que les conditions de déplacement se sont aggravées au cours des dernières années », « y % ont déjà expérimenté le système de vélos en libre-service ») quand les autres vont offrir aux décideurs des éléments de nature qualitative (par exemple, « pour les participants, l'effort de création de nouvelles pistes cyclables est compromis par le manque d'entretien du réseau existant », ou encore, « l'accès à pied à la gare est unanimement jugé insécurisant »).

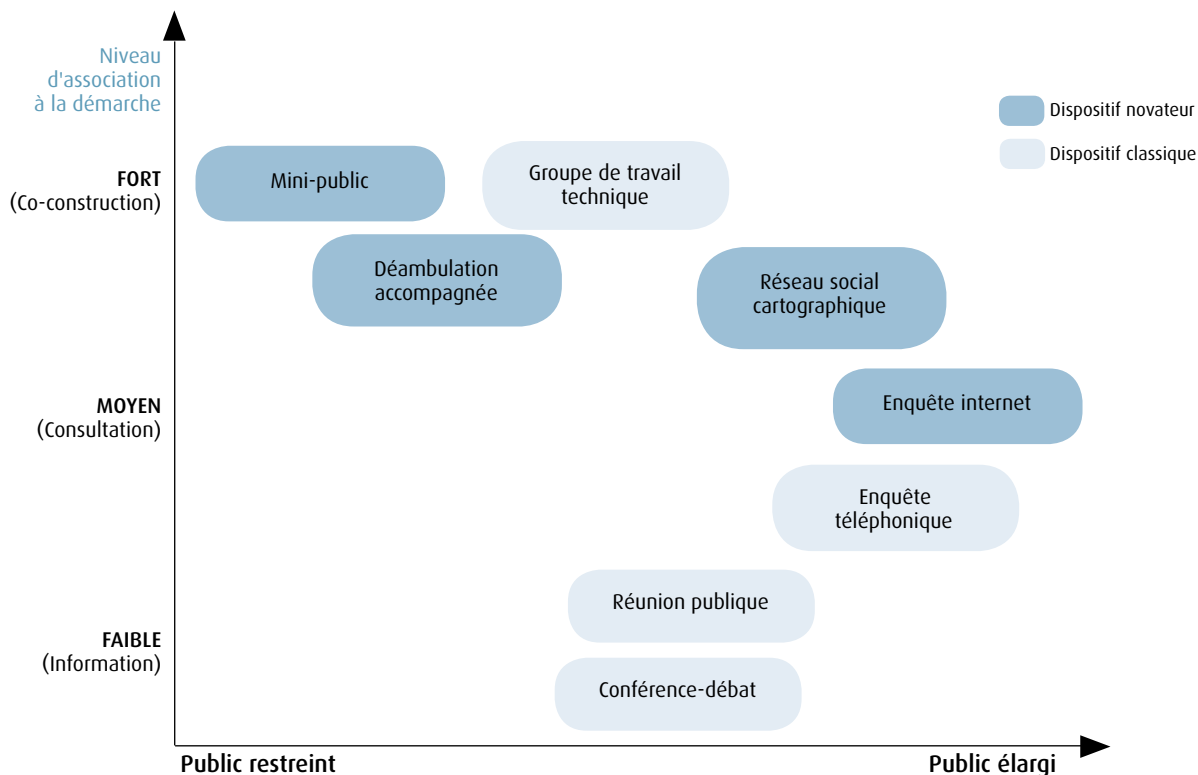
Cette question du public trace par exemple une ligne de partage entre l'enquête en ligne et l'enquête téléphonique : la seconde ne nécessite pas nécessairement d'information préalable et permet de constituer un échantillon dont on peut contrô-

ler divers paramètres (âge, lieu d'habitation, statut socioprofessionnel, principal mode de transport utilisé...). Une réunion publique ou une conférence-débat s'adressent en théorie à tous mais rassemblent parfois fort peu de monde. Et elles peinent souvent à capter l'intérêt de publics non-spécialistes, ou non déjà sensibilisés aux questions de mobilité. Seuls des dispositifs spécifiques permettent, par le biais d'un recrutement dédié (tirage au sort notamment), de renouveler les publics en allant au-devant de populations qui ne sont pas directement représentées, qui sont moins au fait des questions de mobilité et qui s'expriment a priori peu sur le sujet en temps normal. Toutefois, les enquêtes permettent un premier contact qui peut être exploité par la suite : il peut être proposé à l'enquêté de donner son adresse mail pour continuer à être informé, ou de se porter candidat pour participer ultérieurement à des ateliers ou d'autres formes de concertation.

**Rechercher la représentativité, ou la diversité des points de vue ?**  
**Deux objectifs distincts mais tout aussi légitimes**

### Quel public ? Et quel degré d'association de ce public à la démarche ?

(réalisation : Cerema Centre-Est)



## Combiner différents dispositifs au service d'une stratégie globale de concertation : l'exemple de Grenoble

Le SMTC de Grenoble, lors de la relance de la réalisation du PDU en 2010, a innové en impulsant une démarche de concertation ambitieuse visant à solliciter les avis de nombreux acteurs: partenaires institutionnels, milieux socio-professionnels, associations, citoyens ou habitants non nécessairement représentés. La stratégie de concertation s'est ainsi appuyée sur les dispositifs suivants :

- un **atelier citoyen**, sur la base d'un panel de 30 citoyens tirés au sort selon divers critères, qui a produit un avis sur les politiques de déplacements actuelles, préconisé des pistes de réflexion et réagi ensuite à des propositions d'actions ;
- les **cafés du PDU**, c'est-à-dire des ateliers décentralisés (au nombre de 11) dans différents quartiers qui visaient à aller au-devant des citoyens pour échanger et recueillir leurs attentes ;
- les **universités du PDU**, trois conférences-débats menées par des spécialistes, ouvertes à tous, qui avaient pour ambition de diffuser et de

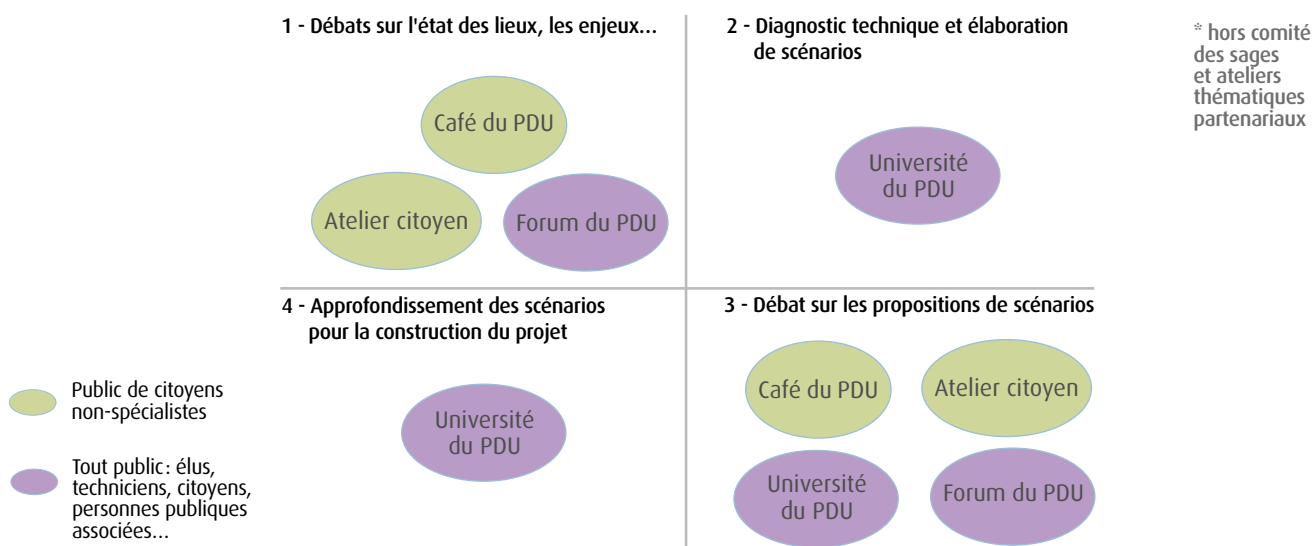
vulgariser les connaissances sur les questions de mobilité ;

- les **forums du PDU**, qui ont à deux reprises permis de présenter au grand public et d'acter les conclusions des phases de concertation, en présence des élus.

Ces dispositifs étaient complétés par un **comité des sages**, constitué d'une quinzaine d'experts et de représentants associatifs locaux, qui s'est réuni à plusieurs reprises pour déterminer les grandes problématiques du PDU, apporter une réflexion et un regard distancié sur la démarche globale. Par ailleurs, des **ateliers thématiques partenariaux**, auxquels ont pris part de nombreuses associations, ont également été constitués.

Ces dispositifs ont été mobilisés aux différentes étapes de la démarche : pour animer les premiers débats en amont, puis lors de la phase de diagnostic, pour l'élaboration de scénarios et enfin une fois ceux-ci élaborés (schéma ci-après).

### La stratégie de concertation dans l'élaboration du PDU grenoblois : les différentes étapes \*



L'intérêt de cette stratégie d'ensemble est d'avoir permis l'expression de multiples points de vue selon les différents publics concernés. Ces démarches n'ont pas été conduites de manière cloisonnée, tout au contraire : leurs apports ont été régulièrement confrontés lors des forums qui permettaient de rendre public et de débattre des principaux acquis en matière de concertation. Par les ateliers citoyens et les cafés du PDU, la démarche grenobloise a permis de donner une part importante à la parole d'un

public non-initié, en lui permettant en contrepartie de s'acculturer aux diverses facettes des questions de mobilité.

Il en est notamment ressorti que les habitants méconnaissent la diversité des offres de mobilité qui leur sont proposées, rendant ainsi d'autant plus pertinentes les approches de communication plus ciblée, voire individualisée, envers les différents publics.



## Quelques règles pour le succès des démarches de concertation citoyenne

- Définir les phases stratégiques de l'élaboration du PDU où la concertation citoyenne est mobilisée ;
- Vérifier l'adéquation entre les objectifs attendus, le moment choisi pour la concertation, le public ciblé, le lieu et le dispositif mobilisé ;
- Ne pas gérer les différents dispositifs de manière séparée, mais les coordonner au sein d'une stratégie d'ensemble ;
- Veiller à la diversité des publics mobilisés dans le cadre de l'ensemble de la démarche ;
- Chercher à renouveler le format des dispositifs les plus traditionnels (réunions publiques, groupes de travail technique, etc.) par des techniques d'animation ou de mobilisation diversifiées et innovantes ;
- Recourir autant que possible à un/des animateur(s) ou médiateur(s) spécialisés.

Et vis-à-vis du public :

- Fixer le cadre, les règles du jeu et les limites de la concertation dès le lancement du PDU ;
- Expliquer l'objectif de la démarche de PDU, les éléments externes à prendre en compte (aspects réglementaires, schémas ou prescriptions de niveau supérieur) ;
- Formuler clairement les objectifs attendus de la concertation par la collectivité, aux différentes phases où elle est mobilisée, et bien préciser ce sur quoi porte la concertation ;
- Rendre compte, après coup, au public qui a été mobilisé, de ce qui a été retenu de sa contribution ; et rendre compte à un public plus large, au terme de la démarche, de ce que la concertation a apporté globalement au PDU.



Atelier citoyen  
© Julie Blais/SMTC

## La concertation citoyenne : poursuivre la dynamique lors de la mise en œuvre du PDU

Les différents dispositifs de concertation citoyenne présentés dans cette fiche témoignent assurément d'une inflexion dans la manière de concevoir les politiques de déplacements urbains. Certes, ces expériences ont été fortement mobilisatrices pour les porteurs des projets de PDU et leurs institutions, à la fois en moyens financiers et en investissement humain. Mais si elles sont suffisamment anticipées et articulées entre elles, elles n'allongent pas nécessairement les délais de la démarche d'ensemble. La concertation citoyenne, parce qu'elle a une indéniable plus-value en matière d'appropriation des questions de mobilité, est devenue une étape

indispensable dans la définition d'un cadre de vie amélioré, pour les habitants et visiteurs des villes et de leurs agglomérations.

Cette implication des habitants dans l'élaboration du PDU génère des attentes fortes de leur part, auxquelles la collectivité pourra continuer à répondre dans la mise en œuvre du plan lui-même : conception et réalisation de projets d'aménagements, mise en place de services, communication, et au final rendu compte sur le suivi et l'évaluation du PDU. Car au-delà de l'exercice indispensable de la planification, c'est bien dans sa mise en œuvre que le projet se concrétise.

## Pour en savoir plus

- BACQUÉ Marie-Hélène & SINTOMER Yves, 2011, *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, La Découverte, Paris.
- BALAZARD Hélène, 2015, *Agir en démocratie*, éditions de l'Atelier.
- CERTU, 2003, *La concertation dans les PDU. Pourquoi? Avec qui? Comment?*
- CERTU, 2006, *La concertation dans les projets de pôles d'échanges. Comment placer les usagers et les riverains au cœur de ces projets?*
- CERTU, 2010, *Dix ans de Conseils de développement: la société civile en mouvement*.
- CERTU, 2012, *Le Plan de déplacements urbains: pour une intégration des politiques de mobilité*.
- CERTU, 2013, *30 ans de PDU en France: l'âge de la maturité?*
- CERTU, 2013, *Guide juridique pour l'élaboration des PDU*.
- CIVITAS, 2011, *Involving stakeholders: toolkit on organising successful consultations*, Civitas Handbook. [www.civitas.eu/downloadcenter](http://www.civitas.eu/downloadcenter)
- Projet européen PUMAS, 2013, « *Participation in urban mobility planning: how to motivate stakeholders and citizens?* », Pumas European Seminar, Lyon, 26 novembre 2013
- Fondation Nicolas HULOT pour la nature et l'homme, 2013, *Démocratie participative: guide des outils pour agir*.
- GART, 2010, *Plan de déplacements urbains: Panorama 2009 – Résultat d'enquête et perspectives*
- LOUVET Nicolas 2004, « *La concertation publique dans les PDU: une production d'expertise?* », *Métropolis*, 108-109, pp.88-90.
- LOUVET Nicolas, 2005, *Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale: le cas des plans de déplacements urbains*, thèse d'urbanisme-aménagement, ENPC.
- MORIN Marie-Anne, 2013, *La concertation dans les PDU, mise en perspective de dispositifs de concertation dans les PDU de Grenoble et Nantes*, travail de fin d'études de l'ENTPE.
- OFFNER Jean-Marc, 2006, *Les plans de déplacements urbains*, Paris, La Documentation française.
- RUPPRECHT CONSULT, 2014, *Guidelines "Developing and implementing a sustainable urban mobility plan"* [www.eltis.org](http://www.eltis.org) (portail européen de la mobilité urbaine)
- [www.territoires-ville.cerema.fr](http://www.territoires-ville.cerema.fr) (rubrique "Mobilités Transports -> Politiques de déplacements -> Planification des déplacements")
- [www.epomm.eu/endurance](http://www.epomm.eu/endurance) (projet européen sur la mise en réseau des collectivités européennes sur les SUMP)

Collection

**Connaissances**

ISSN 2417-2701

2015-24

© 2015 - Cerema

La reproduction  
totale ou partielle du  
document doit être  
soumise à l'accord  
préalable  
du Cerema.

Fiche rédigée par Sandira Sanie, Gilles Bentayou (Cerema Centre-Est) et Nicolas Merle (Cerema Territoires et Ville), sur la base des deux stages effectués au Cerema Centre-Est par Marie-Anne Morin en 2013 et Laurine Bois en 2014.

Tous nos remerciements, pour leur contribution aux retours d'expérience présentés, aux autorités organisatrices de la mobilité d'Amiens (Pierre Tachon), Grenoble (Julie Blais), La Rochelle (Marie Santini) et Tours (Agnès Thibal) ainsi qu'à l'ensemble des relecteurs de la fiche pour leurs apports: Hélène Balazard (Cerema Centre-Est), Mélanie Betz (CCI de Lyon, projet européen PUMAS), Lydie Bosc (DREAL Rhône-Alpes), Stéphane Chanut (Cerema Territoires et ville), Romain Cipolla (Gart), Bertrand Dépigny (Cerema Territoires et ville), Thierry Gouin (Cerema Territoires et ville), Tristan Guilloux (Cerema Territoires et ville), Dan Magnan (Cerema Île-de-France) et Joël M'Balla (Cerema Infrastructures de transport et matériaux).

Conception et mise en page: Nathalie Béraud (Cerema Centre-Est).

Crédit illustration page de couverture: Communauté du Pays d'Aix - Stratis

Contacts: DMOB.DterCE@cerema.fr - DD.DtecTV@cerema.fr

Connaissance et prévention des risques - Développement des infrastructures - Énergie et climat - Gestion du patrimoine d'infrastructures  
Impacts sur la santé - Mobilité et transports - Territoires durables et ressources naturelles - Ville et bâtiments durables